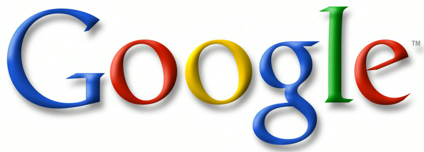




omaggio

GUIDO BORTOLOTTO

IL

PUBBLICO MINISTERO

NELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

E NELL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

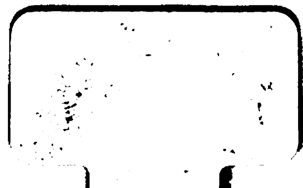
STUDIO STORICO-CRITICO

CON SPECIALE RIFERIMENTO

ALLE RIFORME DEL CODICE DI RITO



TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE
Corso Raffaello, n. 28
1906



ITALY

GUIDO BORTOLOTTO

IL PUBBLICO MINISTERO

NELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

E NELL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

STUDIO STORICO-CRITICO

CON SPECIALE RIFERIMENTO

ALLE RIFORME DEL CODICE DI RITO



TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE
Corso Raffaello, n. 28
1906

Forty
13

Estratto dal **DIGESTO ITALIANO**

Voce **Ministero Pubblico (materia penale).**

SOMMARIO.

Bibliografia.

TITOLO I. Generalità e storia.

CAPO I. Prenozioni. Storia greco-romana (dal n. 1 al n. 7).

» II. Epoca medioevale (dal n. 8 al n. 21).

» III. Svolgimento dell'istituto in Francia nei secoli XVII e XVIII e durante la Rivoluzione (dal n. 22 al n. 26).

TITOLO II. Legislazione comparata.

CAPO I. Francia, Belgio e Olanda (dal n. 27 al n. 33).

» II. Svizzera (dal n. 34 al n. 42).

» III. Germania (dal n. 43 al n. 51).

» IV. Austria-Ungheria (dal n. 52 al n. 54).

» V. Spagna (dal n. 55 al n. 57).

» VI. Russia (dal n. 58 al n. 62).

» VII. Norvegia, Svezia, Danimarca e Finlandia (dal n. 63 al n. 65).

» VIII. Gran Bretagna e Stati Uniti d'America (dal n. 66 al n. 70).

» IX. Altre legislazioni dell'America latina (dal n. 71 al n. 73).

TITOLO III. Legislazione italiana.

CAPO I. Legislazione anteriore all'unificazione e lavori preparatori dell'ordinamento attuale (dal n. 74 al n. 80).

» II. Ordinamento e sistema legislativo (dal n. 81 al n. 87).

» III. Caratteri e prerogative (dal n. 88 al n. 92).

» IV. Attribuzioni giudiziarie (dal n. 93 al n. 106).

» V. Id. disciplinari e amministrative.

§ 1. Id. disciplinari (dal n. 107 al n. 109).

» 2. Id. amministrative. Il Pubblico Ministero rappresentante della legge (dal n. 110 al n. 115).

Capo VI. Pubblico Ministero e potere esecutivo.
§ 1. Tendenza abolizionista dell'istituto (dal n. 116 al n. 119).
» 2. Fautori dell'indipendenza del Pubblico Ministero (dal n. 120 al n. 126).
» 3. Teorica della dipendenza dal potere esecutivo (dal n. 127 al n. 135).
Titolo IV. Studi e proposte di riforma.
Capo I. Tentativi fatti dal 1866 al 1903 (dal n. 136 al n. 142).
» II. Il Pubblico Ministero nel progetto di codice di procedura penale (dal n. 143 al n. 153).



Bibliografia.

Anonimo, *Il Pubblico Ministero presso le preture* (*Monitore Pretori*, Firenze 1882, 48). — Arabia, *Un altro cenno sul Pubblico Ministero*, Napoli 1875. — Babled, *Étude de législation comparée sur le recrutement et l'organisation du Ministère Public*, Lille 1899. — Beretta, *Il Pubblico Ministero nelle udienze penali presso le preture* (*Mon. Pret.*, 1898, 17). — Berninger, *Das Institut der Staatsanwaltschaft in Verfahren über bürgerliche Rechtsstreitigkeiten*, Berlin 1861. — Berryer, *Le Ministère Public et le barreau*, Paris 1860. — Bettoni, *Azione penale e Pubblico Ministero* (*Cassazione Unica*, 1900, 1537). — Brunelli, *Del Pubblico Ministero*, Torino 1904. — Calda, *Intervento del Pubblico Ministero nell'istruzione dei processi militari* (*Esercito Italiano*, 1885, ni 21 e 23). — Cambuzat, *Le Ministère Public près les tribunaux de simple police* (*Revue Critique*, 1879, VIII). — Carcano, *Il Pubblico Ministero*, Milano 1868-1869. — Carmignani, *Cenni storico-giuridici sul Pubblico Ministero* (*Annali di Giurisprudenza*, 1841). — Carrieri, *Il Pubblico Ministero* (*Filangieri*, 1889, 186). — Chuchul, *Die Amtsanwaltschaft*, Kassel 1880. — Id., *Das Bureau der Staatsanwaltschaft bei den Landgerichten*, Kassel 1884. — Id., *Formulare für die Staatsanwaltschaften bei den Landgerichte*, Kassel 1885. — Coumoul, *Précis historique sur le Ministère Public* (*Revue historique de droit français et étranger*, 1881, V, n. 3). — Debacq, *L'action du Ministère Public*, Paris 1867. — Delpon, *Essai sur l'histoire de l'action publique et du Ministère Public*, Paris 1837. — De Notaristefani, *Pubblico Ministero e giudice unico* (*Ronda Giudiziaria*, Verona 1903, I, 8). — De Posson, *Sur l'institution du Ministère Public:* discours de rentrée, octobre 1853, Bruxelles 1854. — Descamps, *Traité des fonctions du Ministère Public près les tribunaux de première instance*, Bruxelles 1890. — Desjardins, *Le juge d'instruction et le Ministère Public dans le nouveau code d'instruction criminelle* (*France Judiciaire*, 1883, 12). — Dugend, *Der Geschäftskniss und die Thätigkeit der Staatsanwaltschaft beim Landgericht in Preussen*, Berlin 1884. — Faider, *Du Ministère Public près la Cour de cassation*, Bruxelles 1877. — Faraone, *Del Pubblico Ministero istruttore* (*Foro Penale*, II, 231, 268, 277). — Feisenberger, *Zur Stellung der Staatsanwaltschaft im Strafprozess* (*Zeitschr. für die gesamte*

Strafrechtswissenschaft, Berlin 1904, 715). — Fiorentino, *Il Pubblico Ministero e l'art. 32 del codice di proc. penale* (*Foro Ital.*, XXII, II, 9). — Ferrucci, *Se debba intervenire il Pubblico Ministero nelle cause d'appello prodotte dal condannato, ecc.* (*Id.*, 1878, II, 305). — Frey, *Il Pubblico Ministero in Germania e in Francia*, Erlangen 1850. — Giuriati, *Il pubblico accusatore* (*Temi Ven.*, 1878, 189). — Gobbi, *Alcuni riflessi sull'ufficio del Pubblico Ministero*, Bobbio 1878. — Glaser, *Per la storia del Pubblico Ministero in Francia* (*Strafprozessualen Studien*, Wien 1885). — Hauschteck, *Die Organe für die Rechtspflege in ihrer gegenwärtigen Begränzung*, Leipzig 1862. — Holtzendorff, *Die Reform der Staatsanwaltschaft in Deutschland*, Berlin 1864. — Id., *Die Umgestaltung der Staatsanwaltschaft vom Standpunkt unabhängiger Strafjustiz*, Berlin 1865. — Janka, *Staatliches Klagmonopol oder sussidiares Strafklagrecht*, Erlangen 1871. — Janssens, *Le Ministère Public à la Cour d'assises* (*Journal des Tribunaux*, 1893, 985, 978). — Keller, *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland*, Wien 1866. — Kocler, *Dissertatio inauguralis iuridica de ministerio publico*, Liegi 1829. — König, *Die Geschäftsverwaltung der Staatsanwaltschaft in Preussen*, Berlin 1882. — Kujawa, *Ueber die Wirkungen der Uebernahme der Strafverfolgung seitens der Staatsanwalschaft in dem Verfahren auf erhobene Privatklage* (*Archiv für Strafrecht*, 1902, pag. 10). — La Francesca, *Del Ministero Pubblico nell'ordine giudiziale*, Napoli 1880. — Leto, *Il pubblico accusatore e l'imputato secondo il codice di procedura penale per il regno d'Italia* (*Circolo Giuridico*, 1888, 169). — Lhoneux, *Notio historica de Ministerio Publico et de accusatione*, Huy 1830. — Lize, *Des rapports de l'avocat avec les organes du Ministère Public:* Discours de rentrée (*Belgique Judic.*, 1870, 1553). — Lozzi, *Del Pubblico Ministero e della Corte Suprema di giustizia*, a proposito di due discorsi d'insediamento di procuratori generali alle Corti di cassazione di Firenze e di Torino (*Giorn. delle leggi*, 1881, 225). — Id., *Della riforma del Pubblico Ministero* (*Giur. Ital.*, 1883, IV, 97). — Lucchini, *Riforma giudiziaria: Pubblico Ministero*. Discorso alla Camera (*Riv. Pen.*, LVII, 480). — Id., *Ancora sul Pubblico Ministero* (*Ronda Giudiz.*, Verona 1903, I, 9). — Manduca, *Il funzionamento del Pubblico Ministero nel giudizio penale* (*Giustizia Pen.*, 1897, 1001). — Id., *Il Pubblico Ministero presso le preture* (*Mon. Pret.*, 1882, 3-8). — Massabiau, *Le journal du Ministère public*, Paris 1858-1870. — Id., *Manuel du Ministère public*, Paris 1857. — Miraglia, *Il Pubblico Ministero e i resoconti giudiziari* (*Legge*, 1888, II, 786). — Musio, *Del*

Pubblico Ministero, Firenze 1869. — Napodano, *Del Pubblico Ministero nei popoli civili e delle sue condizioni in Italia*, Napoli 1880. — Napolitani, *Del Pubblico Ministero nell'ordine giudiziale* (*Gazz. Trib.*, XXX, 384). — Ochoa, *La mision del Ministerio Público* (*Revista de législación universal y de jurisprudencia española*, Madrid 1902, ni 16, 17 e 21). — Ortloff, *Staat und Gesellschaft in Strafrechtspflege* (*Gerichtssaal*, XLVII, 282). — Id., *Ueber die Unabhängigkeit der Strafrechtspflege* (*Gerichtssaal*, XLIX, 264). — Otto, *Die preussische Staatsanwaltschaft*, Berlin 1899. — Ortolan et Ledeau, *Le Ministère Public en France*, Paris 1831. — Petel, *De la responsabilité du Ministère Public et des officiers de police judiciaire*, Paris 1901. — Pinzero, *Il Pubblico Ministero e i diritti di difesa nell'istruttoria dei processi penali* (*Riforma Giudiziaria*, Messina 1902). — Plaisant, *Du róle du Ministère Public dans l'organisation judiciaire:* discours à l'audience solennelle 7 juin 1834, Bruxelles 1834. — Porta, *Il rappresentante del Pubblico Ministero presso le preture e la riforma della procedura penale* (*Domenica Giudiziaria*, Napoli 1901, 50). — Reger, *Dienstvorschriften für die Amtsanwälte im Königreich Bayern*, Ausbach 1895. — Rubino, *Se il Pubblico Ministero presso una pretura possa esercitare l'azione penale. Se lo possa l'uditore destinato stabilmente a tale carica* (*Mon. Pret.*, 1879, 385). — Schenk, *Traité sur le Ministère Public*, Paris 1840. — Scuermans, *Indépendance de l'action du Ministère Public* (*Belgique Judiciaire*, 1888, 1057). — Schmidt, *Staatsanwalt und Privatkläger*, Leipzig 1892. — Schwarze, *Staatsanwaltschaft* (*W. R. Lex. X.*, 1856, pag. 508 e seg.). — Id., *Die Reform der Staatsanwaltschaft*, Berlin 1860. — Schütze, *Das Staatsbürgerliche Anklagrecht in Strafsachen*, Graz 1896. — Servais, *De l'institution des substituts cantonaux du procureur du roi* (*Journal des Tribunaux*, 1334). — Stenglein, *Das Grunduebel unsrer Strafrechtspflege* (*Gerichtssaal*, LIV, 398). — Sundelin, *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland. Ihre jetzige Gestalt in den Deutschen Gesetzgebungen; ihre Prinzipen und Bedürfnissfrage*, Berlin 1840. — Tambaro, *Il Pubblico Ministero e la riforma giudiziaria* (*Cronaca dei Tribunali*, Napoli 1903, II, 21). — Tartufari, *Il Pubblico Ministero in reggimento libero e civile*, Torino 1868. — Tosti, *La funzione moderna del Pubblico Ministero* (*Scuola Positiva*, serie II, vol. V, 1905, pag. 527). — Tuisch, *Il Pubblico Ministero nel diritto processuale germanico*, Erlangen 1883. — Vacca, *I poteri del Pubblico Ministero nei casi di flagrante reato* (*Rivista Penale*, XVII, 148). — Van Mighem, *Manuel pratique des officiers du*

Ministère Public près les tribunaux de police en Belgique (*Journal*, 1886). — Vera, *Il Pubblico Ministero nella legislazione penale del Chili* (*Riv. Pen.*, XXIV, 379). — Wiet, *Dissertatio inauguralis historico-juridica de Ministerio Pubblico*, Liegi 1827. — Wolffing, *Die rechtliche Stellung des Nebenklägers in deutschen Strafverfahren*, Breslau 1900. — Von Marck e Kloss, *Die Staatsanwaltschaft bei den Land u. Amtsgerichten in Preussen*, Berlin 1905. — Zucker, *Die gerichtliche Voruntersuchung* (*Gerichtssaal*, XLVII, 436). — Zuppetta, *Costituzione del Pubblico Ministero e dell'istruzione secondo la vigente legislazione italiana* (*Gazzetta del Procuratore*, XIII, 469).

Titolo I. — Generalità e storia.

Capo I. — **Prenozioni. Storia greco-romana.**

1. Introduzione. — 2. Concetto etimologico. — 3. Ordinamento in Grecia. — 4. Ordinamento romano. Le *quaestiones*. — 5. Di certi istituti in cui si vuol trovare il germe del Pubblico Ministero. — 6. Segue. *Praefecti urbi*, *praefecti vigilum*, *censores*, *defensores civitatis*. — 7. Gli *advocati fisci* e i *procuratores Caesaris*. Della tendenza accentratrice dei poteri nelle ultime epoche dell'impero.

1. A chi s'accinga a studiare l'istituto del Pubblico Ministero non poche nè lievi difficoltà si presentano; forse maggiori che in qualsiasi altro argomento relativo al nostro ordinamento giudiziario.

Infatti sul Pubblico Ministero molto si discusse, e si discute; e, poichè non vi ha accordo nemmeno sulla sua origine, è necessario, fin dai primi passi dello studio, esaminare le controversie sostenute, nelle quali taluno sosteneva di trovar i germi del Pubblico Ministero fin nell'epoca grecoromana, tal altro nell'influenza delle invasioni barbariche, altri ancora nell'importazione relativamente recente in Italia d'istituti e funzioni sòrte sotto l'influenza del monarcato francese.

Superate queste divergenze d'indole puramente storica, non è a dire quante e quali discussioni si sian fatte, in Italia e fuori, sulla legislazione positiva, per modo che si trovano, l'una di fronte all'altra, un'opinione assolutamente abolizionista dell'istituto e una rigidamente conservatrice,

e tra esse una quantità di idee e di proposte di riforma nei riguardi dell'ordinamento, delle attribuzioni, della gerarchia e dei rapporti con altri poteri e altre autorità dello Stato.

Tutto questo cercheremo d'esaminare ed esporre, per quanto sarà possibile, obiettivamente.

2. Prima d'avventurare le ricerche sulla storia e sulle funzioni di quest'importante organismo, giova soffermar l'indagine sull'entità etimologica dell'espressione; è così gradita opportunità quella d'iniziare la serie delle citazioni con le parole di un dotto e insigne criminalista: « *Manus*, diceva il Nicolini, in senso di forza esecutrice e di ciò che riguarda opera e potere dell'uomo, è stata sempre voce solenne del diritto romano; quindi mano forte, per dimostrare la forza pubblica, chiamata a garentire un'operazione o esecuzione giudiziaria. Da ciò « ministrare, ministri, « administrare, amministrazione », voci d'azione e di fatti, più che d'astrazione. « Ministero » è tutto ciò che appartiene all'esecuzione della legge; perciò alcuni agenti del re, o sia la mano del re, i procuratori del re, noi chiamiamo « Ministero Pubblico »; ed è « Ministero Pubblico » l'ufficiale che già sott'altro aspetto chiamammo « parte « pubblica » (1).

A tale proposito osservava il Musio che dalla necessità di certi riti solenni del mondo romano sono derivati tali termini, come per un'imitazione del diritto antico, sono nate le parole del diritto posteriore *manus legis*, *manus principis*, « mano forte, mano del fisco », espressione quest'ultima spinta, nella barbarie dei tempi, fino all'assurdo principio *fiscus non litigat manibus vacuis*, contrario alle idee più elementari d'ordine e giustizia: d'ordine, perchè convertiva in primo l'ultimo atto del giudizio, quello cioè di cominciar dal togliere la cosa al suo possessore; di giustizia, perchè talvolta il giudizio dovea terminar col restituire al suo legittimo possessore la cosa, che per lunga serie d'anni gli aveva tolto l'iniquo privilegio del fisco.

« Dalla stessa fonte etimologica sembrano nate nell'uso moderno le parole « Ministri, administrare, Ministero »,

(1) Vedi Nicolini, *Della giurisprudenza penale*, pag. 41, Livorno 1858.

che, nel suo più ampio concetto, significa tutto quanto è necessario per l'esecuzione della legge e che, accoppiatogli l'aggettivo « pubblico » e compostane la frase « Ministero « Pubblico », determina quella magistratura o parte dell'ordinamento giudiziario incaricata di tradurre in atti della mano gli atti concepiti nella mente e consacrati nella parola del giudice o nella formola della sentenza » (1).

3. L'istituto del Pubblico Ministero, quale si concepisce e si riscontra negli ordinamenti giudiziarî attuali, è formazione relativamente recente, giacchè, secondo la maggioranza degli studiosi, esso non è che portato dal medioevo (2), mentre invano si ricercherebbe nelle istituzioni della Grecia e di Roma (3).

È partendo dall'unilaterale concetto di riguardare l'istituto del Pubblico Ministero soltanto sotto l'aspetto e nella sola attività dell'esercizio dell'azione penale (4), che si son fatte risalire le indagini oltre il punto cui ragionevolmente poteano giungere, per trovare in un denunziatore o in una spia, in un inquisitore o in un giustiziere, il Ministero Pubblico, che invece è, senza dubbio, il portato d'un più ampio svolgersi di relazioni e di affari, e il risultamento di un'elaborazione storica ben più larga e complessa. Quando si verifichi l'inizio di questo periodo, noi cercheremo di cogliere e additare nella breve rassegna storica che ci accingiamo a esporre, prendendo le mosse dall'antichità greca e romana, al solo scopo di dimostrare l'erroneità degli apprezzamenti di coloro, che negli istituti di quel tempo voglion trovare il germe e le radici del Pubblico Ministero.

---

(1) Musìo, *Sul riordinamento giudiziario*, pag. 178 e 179, Ancona 1862.

(2) Garsonnet, *Traité de procédure*, tome 1er, pag. 282, Paris 1898; Babled, *Étude de législation comparée sur le recrutement et l'organisation du Ministère Public*, pag. 25, Lille 1899; Brunelli, *Del Pubblico Ministero*, pag. 12 e seg., Torino 1904.

(3) Otto, *Die preussische Staatsanwaltschaft*, Berlin 1899: *Einleitung*, pag. 1.

(4) « Il Ministero Pubblico (osservava il Nicolini) ha presa per le nuove leggi una giurisdizione sì vasta che la persecuzione e l'accusa dei reati non è che una parte delle molte sue attribuzioni » (Nicolini, *Della giurisprudenza penale*, pag. 149, n. 506).

Infatti, se in quelle antiche istituzioni giudiziarie si trova qualche funzione, che, in seguito, è divenuta prerogativa del Pubblico Ministero, mancava tuttavia, ciò che si può dir principale carattere dei funzionarî attuali, quella relazione, quel nesso, che oggi si riscontra tra il Pubblico Ministero e gli altri poteri costituiti dello Stato.

Non mancano autori, i quali prendon le mosse dall'antichità greca, per ricercare in essa le vestigia del Pubblico Ministero. « Il est difficile, dice il Le Sellyer, de ne pas reconnaître l'idée première du Ministère public dans l'usage qui existait à Athènes de désigner des orateurs chargés de soutenir, dans l'intérêt de la République, certaines accusations; c'est ainsi que de Démosthènes avait été nommé, dans une assemblée du peuple, pour accuser Aristogiton » (1).

Ma, volendo pur limitare le ricerche all'esercizio dell'azione penale, che, secondo alcuni (2), è il solo attributo che ne giustifichi l'odierna esistenza, devesi rilevare come, in questo caso, il Ministero Pubblico, nell'ordinamento attuale, sia appunto quel funzionario, che, per ragioni d'opportunità, è esclusivamente investito dell'iniziativa e dell'esercizio dell'azione, ponendo le altre persone, che volessero o potessero iniziarla, nella condizione di dover far a lui ricorso, senza di che l'azione non può incoarsi nè proseguirsi: in altre parole, il diritto spettante, secondo i principî liberali, a ogni cittadino di elevare contro un altro una accusa e di farsene sostenitore dinanzi ai giudici fu demandato a un funzionario speciale, che di tale atto divenne il depositario esclusivo.

Ora tale spiccato, peculiare carattere del Pubblico Ministero attuale nell'iniziativa del procedimento non si riscontra e non si può riscontrare nè in Grecia nè in alcun'altra legislazione, presso cui il procedimento seguiva i principî

---

(1) Le Sellyer, *Traité de l'exercice et de l'extinction des actions publique et privée*, pag. 8, § 9, Paris 1874; Barthélemy, *Voyage d'Anach.*, t. II, ch. 14, pag. 282; Bécot, *De l'organisation de la justice répressive aux principales époques historiques*, pag. 11.

(2) Musio, *Sul riordinamento giudiziario*, Ancona 1862, pag. 119.

della libera accusa (1). In Grecia le magistrature giudicanti si potean ridurre all'assemblea del popolo, all'Areopago, agli Efeti e agli Eliasti (2); il diritto d'accusa, come una conseguenza del principio della sovranità, apparteneva a tutti i cittadini e solo per i delitti men gravi veniva riservato alla parte offesa o danneggiata; dinanzi all'assemblea del popolo, come al cospetto del tribunale degli Eliasti e degli altri consessi, la forma ordinaria era quella della provocazione d'un cittadino specialmente designato a rappresentar l'accusatore (3). Che se, a un certo momento, si veggono comparire certi funzionarì, i *tesmotéti*, ai quali si vuol far risalire il germe, l'idea, l'origine del Ministero Pubblico, si deve però rilevare che il loro ufficio non si limitava che a recar una denunzia sia innanzi al Senato, sia innanzi l'assemblea del popolo, che designava, se eravi luogo, un cittadino per sostener l'accusa, riaffermando così il principio che il diritto spettava esclusivamente al popolo, mentre i funzionarî che erano stati istituiti, non avevan che, nei puri preliminari del giudizio, incarichi sussidiarî di quell'azione, che da chiunque poteva esser liberamente esercitata (4).

Tale non è certamente il carattere e la funzione del Pubblico Ministero, quale si venne formando per successive influenze e che, sempre riguardato soltanto nella sua attività nel procedimento penale, è ora il depositario esclusivo dell'azione, essendo sussidiario qualsiasi altro intervento nella persecuzione del colpevole d'un reato (5).

4. Non si può nemmen dire che l'ordinamento giudiziario

---

(1) Nicolini, *Della giurisprudenza penale*, pag. 148, n. 504, Livorno 1858.

(2) Hélie, *Trattato della istruzione criminale*, pag. 13, § 3, Palermo 1863; Filangieri, *Scienza della legislazione*, lib. III, cap. II; Sigonio, *De republica Atheniensium*, lib. III, art. 2°.

(3) Hélie, op. e loc. citati.

(4) Hélie, op. cit., pag. 14, § 4; Babled, *Étude de législation comparée sur le recrutement et l'organisation du Ministère Public*, p. 27. V., in questa Raccolta, la voce *Atto d'accusa*, n. 1.

(5) Veggasi quanto si dirà in seguito, ai ni 93 e seg., 144 e seguenti.

romano ci presenti funzionarî, i quali diano l'idea del Pubblico Ministero, quantunque da alcuno si sostenga che in Roma si aveva in origine una forma che assai gli somigliava (1).

A parte la storia dell'epoca dei re, nella nebbia della quale non è dato di penetrare come allora fossero costituite le giurisdizioni e venisse amministrata la giustizia, con l'insediarsi delle libere istituzioni di Roma repubblicana, si ebbe un ordinamento basato dapprima quasi esclusivamente sul sistema accusatorio: in origine i comizî centuriati, suprema magistratura criminale, si riunivan sotto la presidenza dei consoli o dei dittatori; l'accusatore, semplice cittadino, giacchè il diritto all'accusa a tutti spettava, enunziava dinanzi all'assemblea il misfatto, che faceva oggetto della sua processura, ed enunciava la pena, di cui fosse passibile; l'accusato si scolpava, e infine si addiveniva al giudizio (2). Niuno speciale funzionario interveniva nella procedura, che s'iniziava e si chiudeva fra gli elementi di quel popolo sovrano, che, come sapea difendersi dai nemici, sapea render giustizia dei suoi soggetti.

E neppur allorquando, nel VII secolo di Roma, s'ebbe una grande innovazione nella procedura, si riscontra l'istituzione d'un pubblico funzionario accusatore: la delegazione della potestà giudiziaria diede origine alle *quaestiones;* ma, mentre sorsero dei *iudices iurati*, e speciali funzioni furono assunte da un magistrato, che prese il nome di *quaèsitor*, l'accusa restò pur sempre un diritto intangibile d'ogni libero cittadino.

Fu solo quando la purezza del primitivo sistema accusatorio venne offuscata per inframmettenza di potestà nuove e sino allora sconosciute, che si cominciano a veder istituzioni, che si vorrebbero ravvicinare al Ministero Pubblico, ma che invece con esso non presentano che una lontana somiglianza.

L'origine di nuovi funzionarî si dee ricercare nella de-

(1) Bauché-Leclercq, *Manuel des institutions romaines*, Paris 1886.

(2) Livio, *Historiar.*, XXV, 3-4 : XXXVII, 58 ; Cicerone. *Pro Rabirio*, cap. III ; *Pro domo*, cap. XXII ; *De legibus*, III, cap. III.

cadenza dei costumi che venne manifestandosi nel mondo romano all'epoca dell'impero; il diritto d'accusa fu mantenuto bensì nelle mani dei cittadini, ma, con l'estendersi del delitto di maestà e con la promulgazione della legge *Julia maiestatis*, si abilitarono, per i delitti maiestatici, a esercitar l'accusa anche persone che, per la loro qualità, sarebbero state giudicate indegne di tale esercizio. L'accusa politica, in tal modo lasciata libera a tutte le classi più infime della società, produsse nell'impero uno spaventevole disordine, giacchè *delatores genus hominum publico exitio repertum et poenis quidem satis nunquam coercitum per praemia eliciebantur* (1).

Il diritto d'accusa era divenuto un mezzo non più di giustizia, ma di dispotismo e di spoliazione e l'eccesso degli intrighi generò la reazione; e quando l'esca del lucro cessò di provocar le accuse, fu necessario che gli imperatori vi provvedessero con un accusatore d'ufficio, perchè con esso avesse la società il mezzo di difendersi dai delitti e di colpire i delinquenti (2). Ulpiano, infatti, riconosceva formalmente nei proconsoli delle provincie il diritto di ricercare e di processare d'ufficio i delinquenti: *Congruit bono et gravi praesidi curare ut pacata atque quieta provincia sit; quod difficile non obtinet, si sollicite agat, ut malis hominibus provincia careat eosque conquirat; nam et sacrilegos, latrones, plagiarios, fures conquirere et prout quisque deliquerit in eum animadvertere* (3). L'imperatore Gordiano ricorda il procedimento d'ufficio, *ea quae per officium praesidis denuntiantur* (4); e finalmente Costantino accenna a un *advocatus fisci*, che doveva assistere il delatore (5), e parla anche del caso in cui l'accusato venisse processato non per via d'accusa, ma per sollecitudine dell'Autorità pubblica: *In quacumque causa reo adhibitio, sive accusator existat, sive cum publicae sollicitudini cura*

(1) Tacito, *Annali*, lib. IV, 30.

(2) Plinio, *Epist.*, III, 4; VI, 31; VII, 33.

(3) L. 13, Dig. *de officio praesidis*; l. 4, Dig. *ad leg. Juliam peculatus*, XLVIII, 13.

(4) L. 7, Cod. *de accusationibus.*

(5) L. 5, Cod. *de delatoribus.*

perduxerit, statim debet quaestio fieri ut noxius puniatur, innocens absolvatur (1).

Ora, quantunque, come si disse « ces poursuites paraissent renfermer en germe l'idée du Ministère Pubblic » (2), è chiaro che l'attività di questi individui è ben lungi dall'esser quella del Pubblico Ministero come fu configurato e organizzato di poi; e altri funzionarî che sorsero con le modificazioni del sistema processuale durante l'impero, solo lontanamente, nella loro attività, ci posson rammentar qualche atto, che ora è demandato agli ufficiali del Ministero Pubblico, ma, se ben si considerino, da questi assai differiscono e per l'organismo e per la dignità stessa dell'ufficio.

5. Tali i *duoviri*, che potevano esser a un tempo istruttori del procedimento e giudici del colpevole; i *quaesitores*, che rappresentavan la prima inframmettenza della procedura inquisitoriale nel sistema accusatorio romano, in quanto essi eran magistrati incaricati dell'istruzione preparatoria, e la loro scelta veniva fatta in modo, che il loro ufficio non era permanente: *Cum usus postulabat ex senatuconsulto, vel dictator, vel consulum alter, ambove, vel praetorum aliquis de crimine publico quaerere iubebatur, qui jussus erat, is quaesitor dicebatur* (3), e, a seconda dell'importanza dei reati, venian scelti dall'una o dall'altra categoria di funzionarî (4); così ancora gli edili (5), i quali, quantunque talvolta sostenessero l'accusa, avevan altri incarichi, che non hanno alcuna attinenza coll'ufficio del Pubblico Ministero, e non diversamente infine gli *indices*, i *quadruplatores*, gli *irenarchae*,

---

(1) L. 1, Cod. Theod. *de custodia reorum*, XLVIII, 3; Hélie, *Instit. criminelle*, vol. I, pag. 45, § 23.

(2) Babled, op. cit., pag. 28.

(3) Vicat., *Voc. Juris*, v° *Quaestor;* Pomponio, Dig. *de orig. jur.*, l. II; Livio, *Histor.*, lib. 9; Cod. Theod. *de postulando;* l. 6, Cod., stesso titolo.

(4) Livio, *Historiarum*, lib. 38, 39; Cicerone, *Oratio pro Milone*.

(5) Maynz, *Esquisse historique du droit criminel de l'ancienne Rome*, pag. 30, Paris 1882.

gli *stationarii*, i *curiosi*, « genre d'hommes funestes, troupe de délateurs », come li diceva il Montesquieu (1).

Gli *indices*, come ne suona il nome, eran puri e semplici denunziatori (da *indicere*, denunziare) e non dissimili erano i *quadruplatores*, i *curiosi*, i quali univano a incarichi di polizia quello di denunziare i crimini ai giudici (2). Gli *stationarii* eran *adpositores praesidum, per provincias constituti, qui notoriis crimina nunciare praesidibus solebant* (3) e *irenarchae* si chiamavano *qui disciplinae publicae et corrigendis moribus praeficiebantur, quippe facinorosos homines conquidebant, ac denique qui ad provinciae tutelam quietis ac pacis stare faciebant concordiam* (4); e il loro ufficio era di denunziare i reati, arrestare i delinquenti e condurli al preside o alla magistratura (5).

6. Non ugualmente si posson trovare le vestigia del Pubblico Ministero nei *praefecti urbi* e nei *praefecti vigilum*,

---

(1) Montesquieu, *L'esprit des lois*, lib. VI, cap. 8. Confronta anche Mangin, *Traité de l'action publique, etc.*, pag. 3, § 5, Paris 1876. Su questa persecuzione dei delatori havvi un intero titolo del Codice Giustinianeo, sotto la rubrica *de delatoribus;* si facea solo eccezione allorquando la delazione avveniva per dovere d'ufficio: *Monente officii sollicitudine, quinimmo iussu procuratoris, ut causam ab alio delatam convenienti diligentia instrueres non ipsum volontarium delatoris nummo subrepisse te actorum lectio*. Così anche gli ufficiali, che si chiamavan genericamente *servi fiscales*, poteano impunemente denunziare una causa pecuniaria, perchè lo faceano in certo modo d'ufficio (vedi l. 2, Cod. *de delatoribus*, X, 11).

(2) L. 1, Cod. *de curiosis et stationariis;* Tertulliano, *De fug. in perseq.*, c. 13.

(3) L. 1, Cod. *de curiosis et stationariis*.

(4) L. 6, Dig. *de custodia reorum*, XLVIII, 3; l. ult., § 7, Dig. *de mun. et honor.*, L, 4; l. un., Cod. *de irenarchis*, X, 76; l. 9, Cod. *de iure fisci* (Gotofredo diceva: *Irenarchae appellabantur qui disciplinae publicae et corrigendis moribus praepositi erant*); l. 6, Dig. *de custodia reorum*, XLVIII, 3; l. ult., § 7, Dig. *de muneribus et honoribus*, *Irenarchae nummo institutum ut per eum provinciae tutela, quietis ac pacis per singula territoria concordia stet*. Confronta l. un., Cod. *de irenarchis*, X, 76.

(5) Eusebio, *Histor. eccles.*, lib. III, c. 35.

che esistevano in Roma, e nei *praesides* che fungeano nelle provincie; essi, infatti, avendo anche l'incarico di procedere d'ufficio, fungevano a un tempo da accusatore, da istruttore, ma pure da giudice, rappresentando così una prima manifestazione dell'organismo inquisitorio nel procedimento criminale (1).

Secondo alcuni autori, si vuol far derivare l'istituto del Pubblico Ministero da quello della censura romana, incaricata di vigilare l'intemerata santità e purezza dei costumi, e si nota con meraviglia che un popolo, il quale aveva un censore, non avesse concepito l'idea dell'accusatore pubblico (2).

Si ricercano anche i germi in un altro istituto romano: i *defensores civitatis;* era questa un'istituzione comune tanto all'Italia, quanto alle provincie non partecipanti al *ius italicum;* e lo scopo fu quello di dar alle provincie un difensore contro le vessazioni dei luogotenenti imperiali. Furono istituiti da Valente, Valentiniano e Teodosio e vennero modificati dipoi da Giustiniano, il quale diede loro giurisdizione per cause criminali di poca importanza; ma per le altre essi: *oblatos sibi reos in ipso latrocinio, vel congressu violentiae, aut perpetrato homicidio, aut stupro, vel raptu, vel adulterio, deprehensos, et actis publicis sibi traditos, expresso crimine, cum his, a quibus fuerint accusati, mox et sub idonea persecutione ad iudicium dirigant* (3).

Osserva in proposito il Musio che in questi *defensores civitatis* può piuttosto trovarsi la figura del giudice istruttore, che quella del magistrato accusatore pubblico; nè li può ravvicinare alle funzioni del Pubblico Ministero il fatto ch'essi erano stati incaricati della difesa delle provincie di fronte alle eventuali angherie dei luogotenenti imperiali, perchè nel diritto romano pare non esistesse nemmeno

(1) L. 2, Cod. Theod. *de officio rectoris provinciae,* I, 7; ll. 6, 7 e 9, Cod. Theod. *de accusationibus,* IX, 1; l. 2, Cod. Theod. *de custodia reorum,* IX, 3; l. 13, Dig. *de officio praesidis,* I, 18; l. 22, Dig. *de quaestionibus,* XLVIII, 18.

(2) Ortolan, *Du Ministère Public,* Introduzione, pag. 20; Merlin, *Répertoire,* v° *Ministère Public.*

(3) Nov. 15.

traccia dell'idea moderna, che, personificando la legge, le attribuisce diritti e interessi speciali, la colloca, come un'altra persona, sotto il patrocinio del Pubblico Ministero e commette al medesimo di farla incolume da ogni violazione commessa anche in via d'errore (1).

7. Potrebbe anche maggior analogia riscontrarsi fra gli istituti del Pubblico Ministero e gli *advocati fisci* e i *procuratores Caesaris;* i primi essendo funzionari che assistevan l'accusatore nel procedimento, rappresentando lo Stato, e difendendone le ragioni (2), i secondi rappresentanti dell'imperatore nelle provincie, che aveano, fra le tante cariche, anche quella di perseguire i colpevoli, d'accertare i reati, ma non di rado anche quella di giudicare e fáre giustizia (3).

Il Babled sostiene che negli *advocati fisci* si deve riconoscere e ravvisare l'origine del Pubblico Ministero e, mentre il Serrigny, esponendo e commentando le loro attribuzioni, esclama: « voilà son acte de naissance, aussi authentique que les actes dressés par nos officiers de l'état civil » (4), il primo meno recisamente osserva come « il faut avouer que le produit des amendes, tombant dans les caisses de l'État ou du prince qui l'incarnait, l'intérêt de la société à l'exécution des peines fut alors aperçu et l'on comprend que les agents du fisc aient pu être ainsi amenés à poursuivre les délits » (5). Il Garsonnet nega assolutamente tale carattere ai *procuratores Caesaris* (6), e noi, accogliendo tale opinione, noteremo che evidentemente l'analogia e la somiglianza è in questo caso più di nome che di fatto (7).

Nel progresso del tempo e degli ordinamenti durante l'impero, si osserva un principio e una tendenza immanente alla centralizzazione dei poteri, il che anche si manifestava

---

(1) Musio, *Sul riordinamento giudiziario*, pag. 124.

(2) L. 1 e 2, Cod. *de advoc. fisci*, I, 9; Musio, op. cit., p. 125.

(3) L. 1, Dig. *de officio procur. Caesaris.*

(4) Serrigny, *Droit public et administratif romain*, t. II, pag. 30, 31, Paris 1862.

(5) Babled, *Étude de législation comparée sur le recrutement et l'organisation du Ministère Public*, pag. 35, Lille 1899; Hélie, op. cit., t. I, pag. 302.

(6) Garsonnet, *Traité de procédure*, pag. 281, Paris 1898.

(7) Otto, op. cit., pag. 1.

negli organi che dovean provvedere all'amministrazione della giustizia criminale; il principio politico del Governo imperiale s'elevava e batteva in breccia gli sforzi dei giureconsulti, che cercavano di conseguir garanzie di libertà e il riconoscimento dei diritti della difesa nel procedimento penale, pervenendo all'accentramento di tutta l'amministrazione della giustizia nelle mani dell'imperatore e dei suoi luogotenenti.

Da quest'ingerenza spiccata del potere politico nell'amministrazione della giustizia, si passò alla delegazione a determinate persone di atti e di missioni, che poi furono demandate ai funzionarî del Ministero Pubblico e questo s'ebbe specialmente allorquando la vittoria del cristianesimo ebbe a portare un riordinamento nell'organismo dell'impero. Giustiniano, infatti, delegò ai vescovi un diritto d'istruzione dapprima nelle prigioni, poi nelle procedure stesse; essi dovevan verificare le cause della detenzione, e potean dare degli avvertimenti ai magistrati anche più elevati: *Diligenter inquirere causam ob quam detinentur et sive servi sunt, sive liberi, sive pro pecuniis, sive pro aliquis criminationibus, sive pro homicidiis coniecti, illustrissimos et spectabiles, et clarissimos magistratus admonere* (1).

Tale era al tempo di Giustiniano una missione dei vescovi; ma nel quinto secolo solamente passarono a esercitare una specie di controllo sovra gli atti della giustizia, sulla condotta dei magistrati; e, seguendo le informazioni, sorvegliavano la negligenza e l'incuria dei giudici e potevan, se la colpa era grave, denunziarla all'imperatore (2).

Al postutto però invano si ricercherebbe nell'ordinamento giudiziario romano il funzionario, che corrisponda all'attuale Pubblico Ministero; infatti, dato pure, come taluni vogliono, che si possa riscontrare una somiglianza, un'analogia di funzioni, mancava in ogni caso la stabilità e l'indipendenza dell'ufficio, per modo da dare il vero carattere di vigile iniziatore dell'azione penale, custode della legge e rappresentante della società nel procedimento. Quelle che si pre-

---

(1) L. 5, Cod. Theod. *de quistionibus*, IX, 35; l. 21, Cod. *de episcopali audientia*, I, 4.

(2) Hélie, *Instruction criminelle*, cap. IV, § 35.

sentano nell'ordinamento romano posson segnalarsi quali vestigia, e non, come si affermò, il germe d'un istituto che, ben diceva il Carrara, « è il risultato di un lungo processo storico » (1).

Bisogna fare del cammino ancora attraverso la storia, per poter vedere configurati la funzione e l'ufficio del Ministero Pubblico quali sono intesi e regolati ai nostri giorni; che se la procedura *ex officio*, osserva l'Hélie, ha potuto condurre all'idea del Ministero Pubblico, essa non realizza affatto tale idea; questa procedura non avea che un solo oggetto; sopprimeva la forma dell'accusa, faceva a meno d'un accusatore che non trovava; ma non metteva nulla al suo posto; il giudice agiva come se le forme dell'iscrizione fossero state riempite e ne supponeva, per così dire, l'adempimento (2).

Capo II. — **Epoca medioevale.**

8. Prime epoche barbariche. Opinione del Filangieri. — 9. Diritto longobardo. I gastaldi. — 10. Epoca franca. Il conte. — 11. Diritto canonico. — 12. La monarchia franca del secolo XIII. I *procuratores regis*. — 13. Scelta e funzioni. — 14. Completa configurazione del Pubblico Ministero. — 15. Ragioni dell'istituzione. Osservazioni e critiche del Bécot e dell'Hélie. — 16. I *prévôts* di Francia nel secolo XV nei paesi di *droit coutumier*. — 17. Il *fiskalat* di Germania nei secoli XV e XVI. — 18. L'« avogaria » del Comune Veneto. — 19. Funzioni degli « avogadori ». — 20. I « conservatori delle leggi » di Firenze. — 21. Altre leggi e statuti italiani.

8. Non certamente si potrà trovare l'origine del Pubblico Ministero nelle legislazioni barbariche (3), e, poichè l'indagine si vuol fare in rapporto alla precipua prerogativa di questo magistrato, e cioè all'accusa giudiziaria, non facciamo che riportar in proposito poche parole del Filangieri. « Scorrendo, egli dice, sopra tutti i codici delle nazioni barbare, portando la fiaccola della filosofia e della

(1) Carrara, *Programma*, parte generale, § 865.
(2) Hélie, op. cit., capo VIII, § 74.
(3) Otto, op. cit., pag. 2.

ragione in questo aggregato prodigioso di regolamenti che paiono i più capricciosi, i più strani, osservati fuori delle circostanze e dei tempi nei quali furon dettati, ma che, combinati con lo stato di quella società, con la natura di quei governi, con l'indole di quei popoli, cogli interessi, col carattere, coi pregiudizi..... noi troveremo l'accusa giudiziaria molto meglio regolata e diretta presso quelle nazioni, che non lo è oggi presso i popoli più cólti d'Europa. Dopo aver scorse minutamente tutte queste legislazioni io non ne ho trovata alcuna dove il diritto d'accusare fosse negato al cittadino, e dove non si fosse pensato a combinare la libertà d'accusare con la difficoltà di calunniare. Dappertutto ho trovato la calunnia punita e prevenuta; in alcune il calunniatore trasferito in potere dell'accusato e condannato al taglione come in Roma; in altre l'accusatore obbligato a presentarsi nelle carceri, e ad esibirsi all'istessa pena nel caso che non avesse potuto provare la verità della sua accusa..... Ho trovato inoltre dove interdetta ogni accusa segreta; dove proibito al giudice di giudicare nell'assenza d'una delle parti, o prima che l'accusato non avesse dall'accusatore istesso ascoltato l'accusa, che s'intentava contro di lui, e non avesse con l'istesso altercato; dove adottato l'uso di Roma e di Atene di obbligare l'accusatore a non ritirarsi dall'accusa prima della sentenza, affinchè questa decider potesse della sua sorte nel caso che il reo rimanesse assoluto; dove quelli che, per la bassezza della loro condizione o per i delitti meritar non potevano la confidenza della legge; e dove finalmente proibito al giudice di prestar fede al servo che accusava il padrone, al famigliare che accusava il padre di famiglia e al liberto che accusava colui che data gli avea la libertà » (1).

Il Carcano (2), respingendo l'idea di coloro, i quali voglion fare risalire le origini del Pubblico Ministero alle legislazioni barbariche o al medioevo, riproduce un'osservazione del Carmignani, che diceva: « Siamo in tempi nei

(1) Filangieri, *Scienza della legislazione*, vol. III: *Delle leggi criminali*, parte 1ª, capo II, in fine; Calisse, *Storia del diritto italiano*, pag. 168 e seg., Firenze 1891.

(2) Carcano, *Il Pubblico Ministero*, Milano 1868-1869, p. 28.

quali i principi, per non saper leggere, segnano con la croce i loro atti, e siamo in tempi di forza e di urto di tutte le forze; e però sembra anche a me che chi va ricercando in questo i principî delle istituzioni giudiziarie, portati che non solo suppongono un pronunziato sentimento della legalità e della giustizia, un'intellettuale abitudine a generalizzare ed idealizzare, sembrami, dico, che vada cercando la scienza e l'ordine nei loro contrarî. Sono, dissi, tempi di forza. Dio stesso, nel duello giudiziario, non sa dichiarare il diritto che dando la forza, ed ha ragione chi prevale nella forza. E siamo in contrasto di forze; re contro baroni, re e baroni contro i Comuni, e Comuni contro i Comuni, e corporazioni contro baroni e contro corporazioni; tutto è separazione e sperpero e contrasto, e le istituzioni che rappresentano la legge, anzichè venire, come ora dai forti, cioè dai Governi, vengono dai deboli e dagli oppressi, cioè dai popoli; e sono una resistenza che viene come può e si aiuta conforme che trova. Al medioevo sono, se volete, gli inizî di tutte le istituzioni, poichè non vi è nè popolo, nè convivenza che possa esser senza alcun ordine, ma è la confusione delle lingue, di tutti gli elementi e di tutte le istituzioni » (1).

9. Nel diritto longobardo, dopo che, con la conquista d'Italia e lo stabilimento dei domicilî, è stato dato un certo assetto anche all'ordinamento giudiziario, si trovan funzioni che dipoi vennero affidate ai procuratori regî e ducali o comitali. Infatti ai sultarî, ai decani e altri impiegati di infimo grado, meglio che una vera potestà di far giustizia, era dato un potere di polizia, dovendo essi arrestare i fuggitivi e prendersi cura di scoprire i rei (2). Non però eran incaricati dell'esecuzione dei giudicati, alla quale dovea provvedere lo « sculdascio » o « centenario » (3).

Il « duca » era il primo magistrato dell'epoca longobarda, ma esso combinava funzioni giudicanti, inquisitoriali, di esecuzione, giacchè dovea scoprir i rei di magia,

(1) Carmignani, *Cenni storico-giuridici sul Pubblico Ministero* (*Annali di Giurisprudenza*, 1841).

(2) Liutpr., 44, 85.

(3) Rot., 251; Liutpr., 29, 85.

sciogliere i matrimonî illecitamente contratti, far pagare il guidrigildo, le composizioni e le multe, punire gli adulteri e i furti e tener le carceri nel proprio castello (1). E già fin d'allora l'ingerenza regia si manifestava in quest'amministrazione della giustizia, e nell'esplicazione di tale autorità il re era coadiuvato dai « gastaldi ». « Questi funzionarî, dice il Calisse, posti nelle varie parti del paese, per rappresentare l'Autorità e gli interessi del re, si trovarono necessariamente a fianco dei duchi, e furon così un mezzo, onde la monarchia potè sorvegliare questi e tenerli in freno. Il potere amministrativo patrimoniale dei gastaldi non impediva che avessero anche altri poteri, anzi li traeva seco come conseguenza, che i gastaldi erano i giudici per i *curtenses*, cioè per le persone addette al servizio della corte regia, o abitanti sui fondi di essa, o da essa dipendenti a causa d'obblighi verso il re, ed avevano sui medesimi il potere militare, senza del quale non si concepiva autorità veruna » (2).

I gastaldi erano, infatti, i rappresentanti del re presso i duchi, poichè ad essi era affidata la polizia ed esercitavano il *mundio* ossia la protezione delle persone tutelate in special modo dal re. Come i duchi, i gastaldi aveano sotto di sè altri ufficiali, dei quali il principale era l'*actor* o *actionarius*, così detto perchè preposto a un'*actio*, col qual nome era indicata una parte dell'intiera amministrazione della corte regia, e, subordinatamente al gastaldo, l'attore ne aveva le medesime attribuzioni, governo economico, riscossione di censi, canoni, composizioni, tributi, prodotti, ufficio di giudice e di comandante militare (3).

Da tale complesso e tale carattere d'attribuzioni dei gastaldi, rappresentanti dell'autorità regale presso i duchi nell'epoca longobarda, si delinea più spiccato il germe del Ministero Pubblico come tutore di determinati interessi, presso dati funzionarî, sui quali ha l'obbligo d'esercitar vigilanza, e presso i quali deve curar l'esatta osservanza delle leggi. Nè si deve solo, come avemmo a notare, dal

---

(1) Rot., 9, 127, 163, 376; Liutpr., 80, 81, 130; Asb., 8, 9.
(2) Calisse, *Storia del diritto italiano*, p. 122, Firenze 1891.
(3) Calisse, op. cit., pag. 123.

punto di vista dell'iniziativa del procedimento penale ricercar l'origine del Pubblico Ministero, giacchè le sue attribuzioni e funzioni dovettero esser molteplici, e le sue caratteristiche dovettero aver come base quella della rappresentanza del potere regio presso altre Autorità costituite. È ben vero che in quest'epoca si riscontran cumulate e confuse in questi magistrati funzioni varie, che, per la loro stessa natura, dovrebbero andar distinte in varie persone, e però non abbiamo la figura precisa ed esatta del Pubblico Ministero qual'è attualmente organizzata, ma sarebbe esorbitante e irragionevole pretendere che un istituto balzasse, nella sua giuridica interezza formato, in un dato momento storico, senza accordargli quel periodo evolutivo, che in tutte le istituzioni è indispensabile e alla loro formazione e al loro perfezionamento.

Noi dobbiam rilevare che solo ora troviamo l'ingerenza spiccata del potere regio sulle operazioni e sull'attività delle persone, cui sono stati delegati speciali incarichi, e che, solo da questo punto, si può, con rigoroso e razionale procedimento, pervenire alla figura di quei *procuratores*, che, dapprima sôrti modestamente e passati a traverso il cribro del sistema feudale, si affermaron di poi sotto l'influenza e per l'aumentato potere della monarchia francese nel XIII e XIV secolo diventando l'istituto del Ministero Pubblico, quale in quasi tutte le legislazioni vige tuttora.

10. Principale funzionario e più alta dignità sotto i merovingi era il « conte », al quale pure da taluno si vuol far risalire il germe del Ministero Pubblico, in vista di funzioni divenute più tardi una prerogativa di quest'ultimo; perchè già a un certo momento abbastanza arretrato della storia dei franchi si rimarca che « la poursuite des crimes n'est plus une simple affaire d'intérêt privé. Les fonctionnaires du roi, les comtes en particulier, ont le droit et même le devoir de rechercher les délits » (1).

---

(1) Glasson, *Histoire du droit et des institutions de la France*, tome III, pag. 292, Paris 1895. — « Anticamente il conte, osserva il Meyer, era ufficiale fiscale; egli aveva una parte del *fredum*, altra porzione del quale spettava al fisco, doveva adunque

In effetto il conte, nel processo storico, non fece che sostituirsi al duca dell'epoca longobarda, ma però avocando e assorbendo anche le funzioni del gastaldo e formando così un solo magistrato. Così, per nostro conto riteniamo che il « conte » dell'epoca franca sia, ci si passi il dire, meno Pubblico Ministero di quello che non fossero i « gastaldi » dell'epoca longobarda. È ben vero che il « conte », essendo un vero impiegato del re, subì maggiormente l'influenza di questo; è altrettanto vero che con la monarchia assoluta fondata da Clavis, il conte, oltre che le altre attribuzioni, ebbe anche incarichi giurisdizionali e talora egli faceva portar il processo dinanzi ai « rachimburghi » e ne presiedeva l'adunanza, tal'altra perseguiva e giudicava da solo; si conviene che i conti erano, è vero, scelti dal re o dall'imperatore, e ne erano i diretti rappresentanti, ma bisogna concludere che la confusione delle attribuzioni cui si è or ora accennato toglie ai conti qualsiasi rilevante somiglianza coi funzionarî del Pubblico Ministero.

Si vuole ancora ricercare dei rappresentanti del Pubblico Ministero in certi funzionarî dell'epoca franca detti *saïons* (1), ma questi non erano che, secondo alcuni (2), degli uscieri, secondo altri dei boia (3).

Il Le Sellyer ricorda come si possa ritenere quale una delle origini indirette del Pubblico Ministero, un altro uso attestato dal IX dei *Capita extravagantia* della legge salica, pubblicata dal Pardessus: *Sicut adsolet homo iuxta villa aut inter duas villas proximas sibi vicinas fuerit interfectus, ut homicida illa non appareat, sic debet iudex, hoc est comis aut grafio ad locum accedere et ibi cornu sonare debet. Et si (venerit qui corpus cognoscit occisi, sic*

---

procedere contro i delitti sì per suo proprio interesse, che per quello del pubblico tesoro » (Meyer, *Spirito, origine e progressi delle istituzioni giudiziarie nei primari Stati d'Europa*, t. II, pag. 431, Prato 1838).

(1) Babled, *Étude de législation comparée sur le recrutement et l'organisation du Ministère Public*, pag. 39.

(2) Boncenne, *Théorie de la procédure civile*, pag. 528 e seguenti.

(3) Ortolan et Ledeau, *Le Ministère Public en France*, p. XXII e XXIII.

parentibus in notitia ponatur. Si vero) non venerit qui corpus cognoscat, tunc vicini illi in quorum campo vel exitum corpus inventum est, debet facere bargo (1) *quinque pedes in altum et praesentia iudicis levare corpus. Et debet iudex nuntiare et dicere: homo iste in vestro agro vel in vestibulum est occisus: contestor ut usque septem noctes non reponatur, et de homicidium istud vos admallo* (2), *ut in mallo proximo veniatis, et vobis de lege dicatur quod observare debeatis. Tunc vicini illi, quibus nuntiatur a iudice ante XL noctes qui meliores sunt, cum sexaginos quinos se exuent* (3), *quod nec occidissent, nec sciant qui occidissent; minoflidis vero quinos dinos iuratores donent qui ut superius diximus id est qui iurant. Si istud ante XL noctes non fecerint noverint se personam mortui requirenti satisfacere. Si vero iurant quod superius diximus et semper sacramentum idoniaverint, nulla compositio eis requiratur* (4).

In complesso delle vestigia del Pubblico Ministero più chiare che nell'epoche precedenti, deve convenirsi si riscontrano in questo scorcio d'epoca barbarica; ma ancora varie sono le opinioni degli studiosi: il Merlin, negandone l'idea ai greci, l'attribuisce senza esitanza ai barbari, e crede di scoprirne qualche traccia nei capitolari di Carlo Magno e segnatamente negli *actores dominici: actores fisci, actores publici* (5).

Il Nicolini combatte quest'idea, e trova l'istituzione troppo bene immaginata, per poterla credere opera di così rozzi autori; spiega la storia secondo i principî del Vico; crede che, essendosi gravata sull'Europa la notte della barbarie, ed essendosi introdotte, in luogo delle altre pene,

---

(1) *Bargus, barcus, ramus, truncus arboris de quo suspenduntur facinorosi* (Du Cange, *Glossaire*).

(2) *Admallare, idem quod mallare, ad mallum vocare. Mallus, mallum publicus conventus in quo maiores causae disceptabantur, iudiciaque maioris momenti exercebantur a comitibus, missis dominicis, aliisque iudicibus* (Du Cange, *Glossaire*).

(3) *Id est purgabunt se in iure non esse reos* (Du Cange, *Gloss.*).

(4) De Sellyer, op. cit., vol. I, pag. 11.

(5) Merlin, *Répertoire*, v° *Ministère Public*.

le multe, siasi naturalmente aperta la via d'intervenire nei giudizî penali ai pubblici ufficiali, succeduti ai questori, ai procuratori di Cesare e agli avvocati del fisco, cui allora cedeva almeno una parte delle pene pecuniarie appellate finanze (1).

Al Musìo appare più verosimile l'opinione del Nicolini che quella del Merlin, « giacchè, egli osserva, parmi regola di sana critica che, quando si ricerca il tempo in cui una data istituzione ebbe la prima esistenza, si debba credere che ciò sia avvenuto quando lo stato politico dei popoli ne ha fatto loro sentire l'utilità e non quando a motivo dello stato stesso politico quella data istituzione non solo non sarebbe stata utile o necessaria, ma avrebbe servito d'imbarazzo. Ora lo stato politico dei popoli nelle prime tre indicate epoche giudiziarie, e l'allora vigente ordine dei giudizî, ne obbligano a dire che allora l'esistenza del Pubblico Ministero non solo non sarebbe stata necessaria o utile, ma anzi avrebbe imbarazzato l'andamento della giustizia affidato principalmente ai conti, sopra ciascuno dei diversi oggetti che avrebbero dovuto costituire, e hanno poscia costituito la missione del Pubblico Ministero » (2).

11. Si osserva da taluno che, se vuolsi trovare una legislazione, nella quale chiaramente si veda il nascere e il graduale perfezionarsi del Pubblico Ministero, bisogna prender in considerazione la legislazione canonica del medioevo (3).

In quell'epoca la giurisdizione ecclesiastica s'estende considerevolmente in tutt'Europa; ora, poichè la maggior parte dei reati non era propriamente diretta contro una determinata persona, ma sì contro un ente puramente morale, la religione, era forza creare un magistrato, cui fosse affidato l'incarico di proteggerne gli interessi e di rendersi vindice delle offese contro di essa dirette.

Il sistema della pubblica accusa, massimamente nel

---

(1) Nicolini, *Procedura penale*, parte 1ª, § 505 e seguenti.

(2) Musìo, op. cit., pag. 129.

(3) Napodano, *Del Pubblico Ministero nei popoli civili e delle sue condizioni in Italia*, pag. 12, Napoli 1880.

tempo in cui vigeva il duello giudiziario, non potea pienamente raggiunger il suo scopo, onde la giurisdizione ecclesiastica, per assicurare la responsabilità e meglio proteggere quelli, che le prestavano il loro concorso, introduceva, parallelamente al procedimento per accusa, il procedimento per denunzia, per inquisizione, il quale finì per soffocare il primo.

Così si vide accanto a questi tribunali elevarsi un altro magistrato, il « promotore », detto anche *vindex religionis*, il quale si faceva iniziatore dell'azione penale, nel segreto dei tribunali inquisitori di funesta memoria.

Il Brunelli rileva il fenomeno dello svolgersi, propagarsi, completarsi dell'istituzione per opera simultanea del diritto canonico da una parte e del diritto feudale dall'altra (1). Ma si deve anche per questo ripetere ciò che s'ebbe occasione d'esporre altrove, riguardo alla maggior o minor autentica influenza di quest'orientamento giudiziario, per modo che, come lo stesso Brunelli osserva, negli ufficiali permanenti investiti dell'azione penale e delle funzioni inquisitoriali conseguenti, si deve riscontrare « più che il germe, il carattere del pubblico accusatore, senza esser però, s'intende, il Pubblico Ministero ».

12. Ma allorquando si consolidò e divenne potente la monarchia, si vide l'istituto del Pubblico Ministero svilupparsi e prendere man mano completo assetto.

Le vicende della Francia, sotto la fine della seconda stirpe dei re, e sotto il principio della terza, cagionarono grandi mutamenti nella magistratura. I signori che aveano fin'allora amministrata la giustizia, troppo occupati nella guerra, si sollevarono di tali funzioni delegandole a speciali funzionarî che si chiamavano « balivi », e, in taluni altri luoghi, « senescalchi ». L'impiego di questi, oltre che amministrare la giustizia in nome e per conto del loro signore, consisteva principalmente nel conservare i diritti e i dominî del re, della chiesa e della nobiltà. Si volle per questo rinvenire in queste due istituzioni il nocciolo del Pubblico Ministero, e infatti ad esso in quest'epoca maggiormente ci si avvicina; i balivi avevan una sorveglianza

(1) Brunelli, *Del Pubblico Ministero*, pag. 24.

e una sovraintendenza sui magistrati inferiori; di essi si serviva talvolta il re per far valere i proprî diritti; curavano l'esecuzione delle sentenze ed erano incaricati talvolta di andare a difendere gli interessi del signore dinanzi alle giustizie feudali o signoriali (1).

Ma è solo allorquando « le roi se conforma à l'usage général des autres plaideurs » (2) che si rinvengono le prime spiccate figure del Pubblico Ministero. I contendenti privilegiati non si contentavan però di ricorrer di volta in volta ai pratici o professionisti, come i semplici privati cittadini, quand'essi ne avevano bisogno; essi se ne assoldavano alcuni che avevano stipendî e pensioni fisse (3). Tuttavia, che i procuratori reali fossero qualcosa di diverso dai balivi e dai siniscalchi, si trova accennato in qualche ordinanza successiva dei re di Francia, che specialmente di essi si occupava, quantunque nella prima metà del XIV secolo Filippo V avesse voluto dar ad essi le funzioni, che ormai avean formato materia dell'attività dei procuratori regi.

13. Così nel secolo XIII non esisteva ancora l'istituto del Pubblico Ministero completamente organizzato (4); ma

---

(1) Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, pag. 100, Paris 1882; Glasson, op. e vol. cit., pag. 339.

(2) Glasson, op. e loc. citati.

(3) Babled, op. cit., pag. 42.

(4) Infatti, riferisce il Beaumanoir: « Nous avons parlé en chest chapitre meismes, comment chil doivent estre apelés qui sont accusés de cas de crieme, et ne viennent à court si comme il doivent. Or veons de ceaus, qui sont pris et emprisonné pour cas de crieme contre les quiex nous ne se fet partie, ne li fez n'est trouvés notoires parquoi len les doie justicier, combien selone notre coustume len les doit tenir emprisonnés, nous disons que tant de tans comme ils ont quand len les apele par coustume avant que il doient estre banis tant que tans len les doit tenir en prison avant que il soient delivre don fet par jugement, et che entendons nous ez Appiaux que les gentilhommes ont car il est dit que li *hons de poste* mest appelés que par trois quinzaine en Prevosté, et puis en une assise de quarante jours au meins et se il ne vient à chelc assise il doit estre banis, et li gentixhons avecques les trois quinzaines de prevosté il doit estre apelés, à trois assises, dont chascune contiengue quarante jours au meins. Or pouez donques voir quant len tient houme emprisonné si

si ha notizia di certi *procuratores*, che da alcuni si vuol sieno la riproduzione dei *procuratores regis* dell'impero romano (1), di cui si servivano i signori e le parti per trattare i loro affari e difendere gli interessi dinanzi la giustizia. Di tali *procuratores* si servivano anche i re, e il Meyer osserva che, se erano sconosciuti sotto san Luigi, esistevano però sotto Filippo il Bello (2); si riscontra che questo re richiedeva il giuramento dai suoi procuratori, con varie altre garanzie, che assicurassero la rettitudine e lo scrupolo dei loro atti: *Volumus quod procuratores nostri iurent secundum formam... quod in causis quas nostro nomine durent contra quascumque personas, iurent de calumnia, prohibentes expresse ne dicti procuratores nostri de causis alienis se intromittant* (3); e in un trattato col

---

comme il est dit dessus, soit gentixhons ou de poste, len doit crier par trois quinzaines en Prevosté, et aprez par trois assises, dont chascune contiengue quarente jours au meins nous tenant tel houme en prison, et pour le soupecon de tel cas, et doit on dire le cas, se il est mis qui le sache que demander nous sommes appareillies de fere droit; et quant tant cil eri son fait et nus ne vient avant qui droitement. Se vueille fere partie, ne li juge de son office ne puet trouver le fet notoire, li emprisonnés doit estre délivrés par jugement, ne ni len puet nus puis la délivrance acuser » (Beaumanoir, *Cout. de Beauvoisis*, chap. 30, p. 160).

Tuttavia il Delamarre, nel *Traité de police* (t. I, pag. 199), riferisce che nel 1303, Jean le Bossu e Jean Pastaureau coprivano presso il Parlamento di Parigi le funzioni d'*avocats du roi* (cfr. Le Sellyer, *Traité de l'exercice et de l'extinction des actions publique et privée*, t. I, pag. 13). Cfr. Delpon, *Histoire de l'action publique*, t. I, pag. 377, Paris 1830.

(1) Babled, op. cit., pag. 35.

(2) Meyer, *Institutions judiciaires*, t. II, pag. 572. — Non così il Delpon, che ritiene che i *procureurs du roi* furono istituiti da S. Luigi verso la metà del secolo XIII (Delpon, op. e tomo citati, pag. 371). Il Carcano, invece, col Merlin, prende le mosse da un'epoca assai più arretrata, vale a dire dal secolo XVIII (Carcano, op. cit., pag. 57).

(3) Ordinanza 23 marzo 1302, art. 15 e 20 (c. L. I, 354). Vedi anche Pardessus, *Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Casset jusqu'à Louis XII*, pag. 190 e seguenti. — Questo autore da un

vescovo di Viviers estendeva l'obbligo del giuramento ai suoi procuratori del siniscalcato di Beaucaire: *Senescallus, iudex maior et procuratores nostri in nostra senescallia Bellicadri qui pro tempore fuerint, tenebuntur iurare omnia et singula in hac compositione contenta servare* (1).

In un'ordinanza di Luigi il Caparbio, del 1° aprile 1315, era prescritto che, essendovi un processo tra il procuratore del re e qualche altra parte, le spese dovessero essere anticipate dal procuratore: *Praecipimus quod expensas tales, pro iure nostro, procurator noster ministrare teneatur, et quod nihil a parte adversa propter exigatur* (2).

Da principio i procuratori eran scelti direttamente dal re, e gli avvocati ugualmente, fra i più capaci, e ci si riferisce che quasi tutti i grandi avvocati del secolo XIV coprirono per un tempo più o meno lungo le funzioni d'avvocato del re. Non diversamente per i sostituti la scelta e la rimunerazione proveniva dal re.

Ma tali cariche erano revocabili a placito del re stesso (*quamdiu nostrae voluntati placuerit*), tanto che si nota tra il 1315 e il 1340 la tendenza ad abolire questi procuratori regi. Infatti si rileva che Filippo V volle sopprimere gli avvocati e i sostituti presso i balivi e i siniscalcati, per dare le funzioni ai balivi e ai siniscalchi stessi; però si dubita che tale ordinanza, che portava la data del 18 luglio 1318, sia stata mai applicata (3).

14. Tuttavia, appunto verso la metà del secolo XIV, si vede organizzato l'istituto in modo da presentare palese l'aspetto del moderno e attuale Pubblico Ministero. Un'ordinanza del 1344 di Filippo VI portava: *Ordinationem antiquam renovantes, statuimus, quod procuratores nostri*

---

decreto del 1314 rileva che presso i Parlamenti esisteva un ufficiale del Ministero Pubblico, incaricato di perseguire i reati; negli atti del processo di Roberto d'Artois leggesi che questo signore fu nel 1329 chiamato innanzi i pari, a richiesta del procuratore del re.

(1) Atto 2 gennaio 1307, art. 23 (c. L. VIII, 7).

(2) Ordinanza per la Linguadoca, 1° aprile 1315, art. 15 (c. L. I, 553).

(3) Garsonnet, *Traité de procédure*, t. I, pag. 282.

occasione criminum, delictorum seu excessuum contra subditos nostros, placitationem seu delationem non faciant nisi praecedente informatione debita et praecepto iudicis competentis (1). Un'ordinanza del 28 dicembre 1355, abolendo il diritto di preda, demandava al procuratore del re, sotto vincolo del giuramento, l'obbligo di perseguire i predatori col maggior rigore, quantunque la parte non ne avesse fatta alcuna ricerca e accusa (2). Un'ordinanza del 1360, portante il richiamo degli ebrei, incaricava i procuratori di ricercare e inquirere, per qualsiasi causa od occasione che fosse, sui fatti emersi a loro carico (3). Altra ordinanza 20 luglio 1367 prescriveva che il prevosto, che avesse intentato una procedura mal fondata, dovesse rimborsar la spesa alla parte travagliata senza ragione, « a meno che il nostro procuratore ne abbia fatto parte con il detto prevosto » (4).

Infine l'Hélie riferisce un'importante ordinanza, riassuntiva si può dire delle precedenti, emanata il 22 novembre 1371, nella quale è detto che « per le ordinanze reali antiche e notorie fu già disposto e ordinato che nessun procuratore reale mettesse qualunque individuo si fosse in causa o in processo, fino a che le informazioni dovute e convenevoli fossero primieramente e avanti tutto eseguite sui fatti e articoli che verranno alla loro conoscenza e che quelle informazioni fossero vedute ed esaminate con buona deliberazione, dai balivi o altri giudici ordinarî dei luoghi, presenti e chiamati i detti procuratori reali »; e, dimostrando in seguito i mutamenti avvenuti, dicea che « i nostri procuratori e molti loro sostituti dopo dieci anni in qua all'incirca, tanto in nome loro che a richiesta di molte persone unite con essi,

(1) Guénois, *Grande conférence des ordonnances et édits royaux*, t. I, lib. II, tit. 6, pag. 515.

(2) « Et jurera le procureur du roi qui est à present et qui sera pour l'avenir, que sitôt connue il viendra à sa connaissance, il poursuivra au plus rigoureusement qu'il pourra, combien que les parties ne passent poursuite »: Ordinanza 28 dicembre 1355, parte 2ª, art. 6 (c. L. III, 19); Allard, *Histoire de la justice criminelle*, pag. 69, Paris 1868.

(3) Ordinanza marzo 1360, art. 18 (c. L. III, 473).

(4) Ordinanza 20 luglio 1367, art. 2 (c. L. V, 19).

hanno incominciato molte cause e processi contro molte persone senza le informazioni sopra ciò dovutamente fatte » e per rimediare a tale abuso prescriveva che fosse ordinato « a tutti i nostri balivi, ricevitori e procuratori, loro luogotenenti e sostituti, che nessuno dei nostri sudditi sia da oggi innanzi messo in causa da alcuno dei nostri procuratori, senza informazione dovutamente fatta » (1).

Così si vede configurato l'istituto del Ministero Pubblico. « Cette institution, scrive il Bécot, sortit de la royauté comme l'effet de sa cause; mais elle ne surgit pas spontanément, en pleine lumière, loin de là ses commencements furent longs, pénibles, confus. Son origine a été l'objet de nombreuses conjectures. L'usage s'était introduit, avec la procédure écrite, d'autoriser dans les affaires civiles, les plaideurs à se faire representer par un procureur et de confier la défense de leur cause à un avocat. Les rois, qui pouvaient avoir des intérêts privés à défendre, constituaient, comme les particuliers, des procureurs pour les représenter et des avocats pour plaider en leur nom. Il les chargeaient aussi de recouvrer les amendes prononcées par les justices royales. Pour assurer les recouvrements, ces agents surveillaient d'abord les procès criminels qui s'élevaient sur les domaines de leurs maîtres; puis l'intérêt fiscal les porta à provoquer les poursuites; puis ils commencèrent de s'en mêler; puis ils les prirent en main, toujours au nom du roi. Il s'arrogaient ces droits sans mandat exprès, sans règle fixe, sans uniformité et sans concert entre eux, s'inspirant à l'aventure de leur propre zèle, se sachant soutenus d'en haut, et chaque pas qu'ils faisaient dans cette voie fût une usurpation juridique et une conquête sociale. Leurs entreprises, en se multipliant, furent acceptés comme un usage, et l'usage s'imposa comme un droit. Aucun mouvement législatif ne détermine nettement ces progrès. Le Ministère Public se relève d'abord par son action et quand les premières ordonnances s'en occupent, il est déjà en exercice. Il sortit d'un ensemble de civilisation; la loi ne le créa pas; elle l'adopta. Au cours du XV siècle toutes les justices royales étaient pourvues de

(1) Ordinanza 22 novembre 1371 (c. L. v, 433).

procureurs, et les justices seigneuriales avaient suivi cet exemple » (1).

15. Su questa origine e costituzione del Ministero Pubblico osserva l'Hélie che vi è luogo a presumere che i *procuratores regis* sieno stati istituiti per l'insufficienza dei balivi (2), che dovean esser assistiti nel loro cómpito da persona capace, e la trasformazione di questi, che dapprima non eran che incaricati, procuratori privati, fino ad assumer la dignità d'una funzione o magistratura pubblica, si spiega con la trasformazione medesima che si operava nel principio dal monarcato. Il re non era stato press'a poco che l'alto signore dei suoi vassalli; i suoi interessi eran unicamente riposti nell'esercizio di tale alta signoria e nell'amministrazione dei suoi dominî; i suoi procuratori avean limitata, per conseguenza, la loro azione alla gestione dei suoi diritti fiscali.

Ma, allorquando il monarcato cominciò a diventare il centro di tutti gli interessi dello Stato, entrò nella formola che il re dovesse anche provvedere alla tutela dell'ordine e alla repressione dei misfatti. E questa fu la vera origine del Pubblico Ministero, che, alla presenza di nuove circostanze, che si maturavan di fronte a nuove funzioni assunte, a varia attività che s'aggiungeva alla primitiva, progredì sempre verso una più complessa organizzazione (3).

Giustamente osservava il Bécot come il Pubblico Ministero si propagò nella pratica prima ancora che la legislazione l'avesse costituito: le ordinanze 25 maggio 1413 e di aprile 1453, per la riforma della giustizia, non se ne occupano; e non è che nell'ordinanza di Carlo VIII del

---

(1) Bécot, *Organisation de la justice répressive aux premières époques historiques*, pag. 231 e seguenti; Delamarre, *Traité de la police*, art. 11 del lib. I, tit. I, pag. 198 e seguenti: *Avocats et procureurs du roi*.

(2) Delpon, op. cit., vol. I, pag. 383.

(3) « Se i re di Francia si sono valsi dell'istituzione dei procuratori generali, per assicurarsi un'influenza in tutte quelle cause che interessar poteano direttamente o indirettamente la loro autorità, e se per mero effetto delle circostanze una tale istituzione non ha prodotto tutto quell'effetto, sì in bene che in male, che

1493, che comincia a parlarsi delle funzioni di procuratori generali e d'avvocato generale in Parlamento. In essa l'articolo 82 proibiva loro « di ricevere alcuna cosa dalle parti sia per visita delle informazioni e processi, che saranno loro mostrati, o per altra espedizione che facciano per ragione dei loro uffici »; l'art. 84 faceva obbligo all'avvocato, che difendeva le materie per il re, di far rapporto lungamente dei carichi, informazioni e confessioni, e di pronunziar conclusioni pertinenti, perchè i delinquenti possan conoscere le loro colpe e che ciò serva a esempio di tutti gli altri; l'art. 86 incaricava il procuratore generale o gli avvocati del re di far eseguire le decisioni e le statuizioni della Corte dai giudici locali e altrimenti all'art. 87 stabiliva che la decisione dovesse aver luogo col concorso dei procuratori del re perchè il potere supremo avea « diritto e interesse sulla materia »; infine, nel caso di vacanza negli uffici della Corte, l'iniziativa della sostituzione era presa dal procuratore del re.

Non minore importanza ha una circolare, in data marzo 1498, di Luigi XII; questa perfezionava la riforma dell'istituto, e in essa si trova cenno riguardo alla parte che ai procuratori spettava nella procedura, alla forma delle conclusioni, alla partecipazione dei procuratori e avvocati del re nei processi istruiti *straordinariamente;* alla loro presenza nei dibattimenti, alla ratifica dei rescritti di grazia.

Lo spirito delle ordinanze, osserva l'Hélie, nel XIV e XV secolo è di attribuire agli avvocati e procuratori del re un diritto di sorveglianza generale sulle procedure criminali

s'avrebbe potuto aspettarne, conviene per altro render giustizia ai sovrani, che il Pubblico Ministero non ha mai avuto in mira di scemare la pienezza dei diritti degli individui, per quanto esser poteano indifferenti alle prerogative della monarchia. La sicurezza della società in generale, che ha l'interesse più diretto a che i delitti, e segnatamente quei che ledono i grandi obietti di essa società, non rimangano impuniti, avea fatto scorgere la somma utilità d'una magistratura incaricata di rintracciare questi delitti, anche d'ufficio e senza alcun eccitamento da parte degli individui lesi » (Meyer, op. cit., t. II, pag. 435, 436).

e sovra tutta l'amministrazione della giustizia; quest'intenzione si rileva in tutte quelle disposizioni; essa è in fondo alla legislazione, ma, sia che il principio non si presentasse in modo netto agli occhi del legislatore, sia che temesse d'offendere i giudici, che fin allora erano i soli che avean portato il titolo di gente del re ed esercitate talune delle attribuzioni che assumevano questi ufficiali, è certo che le loro funzioni non sono punto indicate con precisione e dimorarono qualche tempo imbarazzate e confuse. Si conosce solamente che eglino non poteano esercitare delle procedure senza un'informazione preventiva fatta dai giudici, che aveano il diritto di fare delle conclusioni in taluni affari, e che erano incaricati della cura d'assicurare la esecuzione dei giudizî e delle decisioni (1).

16. Sotto l'influenza della regalità in Francia, anche nei paesi, nei quali non avea cessato di esser in vigore il diritto statutario o municipale, si trova notizia di certi funzionarî, i quali esercitavano le funzioni del Ministero Pubblico, e che si chiamavano a volta a volta *prévôt-le-comte* o *prévôt-monsieur*. Loro principale e primo incarico era quello di sostener l'accusa presso le magistrature giudicanti, ma, come riferisce il D'Oultreman, essi avevano « charge à part pour garder les droicts et hauteur du prince et pour semoncer le magistrat d'administer la justice criminelle » (2), essendo così gli ufficiali in capo, i rappresentanti del potere centrale. Il *prévôt-le-comte* dava le sue requisitorie negli affari criminali. Su di esse veniva pronunziata la sentenza, e talvolta egli ammoniva gli stessi magistrati giudicanti per non aver prosciolto un individuo, contro il quale non s'erano potuti raccogliere sufficienti prove di reità (3).

Quest'intervento del *prévôt-le-comte* negli affari criminali, che s'estese anche agli affari civili arbitrali, è meglio spiegato in un posteriore (1534) *coutume* di Valenciennes, che diceva spettare al prevosto, sotto vincolo del giura-

(1) Hélie, op. cit., cap. VIII, § 74, in fine.

(2) Oultreman, *Histoire de Valenciennes*, pag. 354.

(3) Bauchond, *La justice criminelle du magistrat de Valenciennes au moyen âge*, Paris 1904, pag. 56.

mento di « imposer et accuser tous malfacteurs et delinquans pour cas de crime et delictz civilz, requerant pugnition de ce cas, soit criminelle, civille, ou arbitraire, en scemonnant à ceste cause lesditz prévost et jurez ».

Nel 1540 Carlo V pubblicava a Namur degli statuti e ordinanze per il regime dei *prévôt-le-comte* nella città di Valenciennes. Era fatto divieto di far prendere o di arrestare nella città delle persone senza il consenso del *prévôt-le-comte* o del suo luogotenente. Nessun giudizio o composizione o assoluzione poteva esser fatta senza il parere del prevosto (1).

Non altrimenti si riscontra l'istituzione dei procuratori regi, attorno alla metà del XV secolo, nei Paesi Bassi: quivi essi furono una conseguenza della limitazione dei poteri concessi prima d'allora a quel magistrato che si chiamava *baiulo* o *bailo;* i procuratori eran incaricati della rappresentanza del sovrano, della sorveglianza sugl'interessi, sull'osservanza delle leggi e sulla regolarità delle procedure provvedendo essi stessi a sottoporre a giudizio chi fosse risultato reo di qualche trasgressione.

Giusta la loro prima istituzione, gli avvocati e procuratori generali nei Paesi Bassi doveano non solo portar alla Corte tutte le azioni nelle quali il sovrano, per qualunque motivo, era attore, e patrocinare quelle in cui era convenuto, ma loro correva obbligo d'intervenir nelle procedure che potessero interessare lo Stato, il fisco o il demanio (2).

17. La tendenza all'istituzione d'un Ministero Pubblico si riscontra anche in Germania attorno al XV secolo. Il duca Luigi di Baviera ordinava nell'anno 1474 che, se alcun privato avesse voluto spontaneamente assumere l'accusa d'un delinquente, questa fosse affidata a un funzionario speciale (*Pfleger*). Nel 1513 il duca Guglielmo di Baviera fissò il suo procuratore (*Amtmann*) a Perlach, come pure, già nel 1456, i conti del Würtlemberg aveano incaricato degli affari penali il loro intendente (*Vogt*) di Goppinga. Ad Anspach e Bayreuth, nel 1566, un uffiziale del principe ebbe i caratteri e le funzioni del Pubblico

(1) Cellier, *Institution de Valenciennes*, pag. 160.
(2) Meyer, op. cit., t. III, pag. 189.

Ministero; a Monaco era pubblico accusatore, nel 1575, il podestà, e nel Palatinato, nel 1610, era stato istituito un *Malefizprokurator* (1).

Queste consuetudini divennero a poco a poco la regola, che si trova ordinata nel *Bambergensis* del 1507 e nella Carolina del 1532, e il pubblico accusatore acquistò via via maggiore stabilità e autorità maggiore e, in ragione diretta di tale affermazione, divenne sempre più rara fino a scomparire del tutto la pubblicità, l'oralità dei dibattimenti, di fronte al divulgarsi del principio inquisitorio, che, nel XVI secolo, avea già invaso tutto il campo del procedimento penale.

Di pari passo con l'istituzione di quest'accusatore o inquisitore pubblico si ha in Germania l'istituzione del fiscalato (*Fiskalat*). Esso però era, come l'indica il nome, il complesso dei funzionarî incaricati della tutela degli interessi economici finanziarî dello Stato, i quali solo esercitavano la loro attività nel procedimento civile, e nel penale intervenivano quando eranvi coinvolti interessi fiscali; alcuni Stati della Germania fissarono una netta separazione fra il campo d'attività del fiscalato e quello delle materie penali; altri nel campo penale cercarono d'estendere la loro ingerenza, ma rimase una vuota formalità, e questa istituzione che prese il nome di fiscalato criminale (*Kriminalfiskalat*) non potè mai porre profonda radice negli Stati tedeschi.

Una sola eccezione si riscontra riguardo alla Prussia; quivi si volle dare una maggior ampiezza e importanza al fiscalato; gli si diede una sovraintendenza nel procedimento, nonchè l'incarico di perseguire i reati e i delinquenti; ma quest'indirizzo fu traversato da un altro, che a poco a poco, come negli altri Stati, tolse qualsiasi importanza al fiscalato (2), come istituto non rispondente alle esigenze dei tempi (3).

---

(1) Otto, op. cit., pag. 3.

(2) Vedi in proposito, il successivo n. 43.

(3) Otto, op. cit., pag. 4 e 5; Napodano, *Del Pubblico Ministero nei popoli civili e delle sue condizioni in Italia*, Napoli 1880, pag. 11.

· 18. In talune legislazioni italiane si riscontrano pur anche funzioni e funzionarî, dai quali parrebbe dovesse esser disceso il Ministero Pubblico; funzioni e funzionarî che rappresentarono il portato d'un accentramento di poteri, d'una ingerenza e sorveglianza diretta dello Stato e del Governo su tutte le manifestazioni politiche e amministrative; funzioni e inframmettenze di varia indole e in vario modo esercitate, diverse a seconda della forma del reggimento e dello svolgersi della vita cittadina; talora manifestazioni rigide d'un esagerato assolutismo, talora garanzia di libertà e di libera esplicazione di diritti per parte del popolo; giudici e inquisitori, rappresentanti e difensori d'una tendenza politica, gelosi custodi d'una norma di amministrazione, tali magistrati ebber come precipua caratteristica la rappresentanza d'un potere o di un'Autorità presso un'altra con l'incarico di curare lo svolgimento e l'osservanza esatta d'un canone di diritto o di una disposizione di legge.

Nella repubblica Veneta gli *Avogadori del Comune* non erano che l'*advocatus de parte publica* della scuola pavese e si trovano ormai a funzionare nei secoli XII e XIII. Nel Capitulario nautico del 1255 si trova sancito infatti: *Iniungimus, quod in Venetiis advocatores communis ab illis hominibus, qui iverint contra nostra statuta, tollere debeant, et placitare pro nostro communi ea omnia in quibus ipsi ceciderint; et nostri iudices ad cognoscendum plenissimam potestatem habeant* (1). Con una legge del 1458 fu

(1) *Capit. nauticum*, 1255, c. 110. In un altro capitolare era detto: *Advocatores comunis teneantur placitare omnes qui occiderint in poenas quas domini de nocte excutere debeant* (*Cap. Sign. noth.*, 1299, n. 92). Cfr. Cottovico, *Synops. reipublicae venetae*, c. 12: *Quilibet eorum intercedendi in criminalibus potestatem habet, et reus afficitur ille cuius nomen velatum est. Quia vero accusatoris vicem funguntur quod nemini privato licet orationum advocatorius magistratus in reum acerrimum habet, crimina obiicit, testibus confirmat, ac coniecturis adstruit.* Vedi anche Contarini, *De Republica Veneta*, l. 3. *Advocatores, cum possint officiales reducere ad quod consilium ipsi volent et ipsos placitare in ipso consilio* (*Statuti crim.*, 136).

limitata l'ingerenza dell'*avogaria* alle sole cause criminali, passate le civili agli uditori.

Il Musio osserva che « probabilmente gli Avvocadori Veneti erano una specie di magistratura anomala o di genere misto, nella quale sembra che il carattere politico prevalesse al giudiziario » (1). Lo Sclopis invece vi avea riconosciuto tutti i caratteri del Ministero Pubblico: « Ebbe Venezia, prima forse di ogni altro Governo, sul finire del medio evo, una magistratura, che teneva tutti i caratteri d'un Pubblico Ministero largamente ideato e fortemente costituito: l'Avogaria del Comune. I tre ufficiali distinti sotto il nome di avogadori, che componevano quel magistrato ebbero in principio autorità d'agire e decidere delle controversie tra fisco e privati. Il loro capitolare o, come oggi direbbesi, regolamento, imponeva il giuramento di curare il profitto e l'onore di Venezia, di procurare e ricevere tutti i beni, cioè l'erario e le rendite dello Stato ritenute da alcuno, con diritto di chiamare il detentore davanti ai magistrati e di astringere i debitori al pagamento. L'uffizio si andò via via ampliando e divennero gli avvogadori pubblici avvocati della repubblica, portavano le cause ai tribunali competenti e facevano nei processi l'ufficio di accusatori dei rei » (2).

19. Di questi *avogadori* o *avvogadori* si fanno da alcuni risalir le origini sino al X secolo, ma non si trovan completamente organizzati che nel XII. Certo si è che ad essi eran demandate funzioni speciali del Ministero Pubblico; essi venivano nominati in numero di tre dal Maggior Consiglio sulla proposizione del Senato e aveano quale precipuo incarico quello di mantener e vigilare l'osservanza esatta delle leggi; stendeano la loro azione su tutti i corpi dello Stato, alle cui adunanze assistevano; richiedevasi anche, di rigore, la presenza d'uno almeno di loro, affinchè fossero valide le deliberazioni del Senato e del Gran Consiglio. Quando le deliberazioni dell'una o dell'altra di dette assemblee parevano ad essi contrarie alle leggi, potevano,

---

(1) Musio, op. cit., pag. 165.

(2) Sclopis, *Storia della legislazione italiana*, vol. II, cap. 3°. Il Carcano è di opposto parere (op. cit., pag. 30).

con un voto sospensivo impedirne l'esecuzione durante un mese e un giorno; spirato questo termine, essi appellavano dalle decisioni del Gran Consiglio al Gran Consiglio stesso, e da quelle del Senato a un altro corpo, che avevano il diritto di scegliere.

Gli *avogadori* intervenivano anche nell'amministrazione della giustizia criminale, regolavano la competenza e curavano le accuse nell'interesse pubblico. In certi gravi casi determinati, poteano sospender i magistrati stessi dallo esercizio delle loro funzioni.

Finalmente doveañ vegliare al mantenimento della pubblica tranquillità e conservare il deposito delle leggi, dei matrimoni e delle nascite delle famiglie nobili. Questa magistratura continuò sino agli ultimi tempi della repubblica, spesso in opposizione col Consiglio dei Dieci e con l'Inquisizione di Stato. Il numero dei membri era stato raddoppiato, ma non erano mai più di tre in esercizio, e ogni serie rimaneva in funzione durante sedici mesi (1).

Sull'autorità e sulle funzioni di questi « Avogadori del Commune » nei procedimenti criminali, una terminazione del Maggior Consiglio dell'anno 1530 stabiliva: « L'anderà parte che, salva e riservata in reliquis l'autorità delli avogadori di Commun et salve e riservate però sempre le lezze, e ordini nostri disponenti circa li casi e di non poter esser suspesi ò intromessi, de caetero li Avogadori nostri non debbino, nè possino per alcun modo e via, nè sotto alcun color impedirsce in voler veder, nè altramente alterar ove suspender la formation d'alcun processo, così dentro come fuori, che per li Rettori, et Judicenti, nostri vengono formati, fin che non saranno chiamati li rei a diffesa: Mà proclamati che saranno essi rei, possino li avogadori, quando saranno ricercati per giustizia, mandar a tuor detti processi, per veder se in quelli saranno state osservate le leggi e statuti sopra ciò disponenti. Et si li rei saranno carcerati, possino essi avogadori, mandar a tuor essi processi, se ben non saranno forniti (se li parerà) per veder quelli. Ne essi Rettori o Judicenti debbino, ò

(1) *Enciclopedia popolare*, v° *Avvogadori*, Torino 1856; Napodano, *Del Pubblico Ministero*, *ecc.*, pag. 69.

sieno tenuti, contro li Ordeni predetti obbedir a detti Avvogadori » (1).

Tali provvedimenti eran connessi col parere che gli avogadori doveano dar in materia criminale; che, se essi non l'avessero dato entro il termine d'un mese, spettava ai Rettori o Giusdicenti di proceder tuttavia contro i rei.

Un'altra terminazione, in data 21 settembre 1674, disponeva: « Siccome nei Consegli nostri, l'accusa e la difesa dei rei, col placito degli avogadori et con le risposte d'avvocati, sono state sempre approbate et lodate, in tutti i casi criminali dovrà l'avogador esser obligato solacitar il reo, a ciò ben informati i consegli possano administrar giustizia in quel modo che sarà conveniente ».

E una successiva in data 23 settembre 1629: « Sono obligati essi avogadori entro giorni 12, dopo letti li processi di dar principio a costituir li rei et seguitar senza interruzione » (2).

20. Meno spiccate che negli Avogadori veneti si trovan le caratteristiche del Pubblico Munistero nei Conservatori delle leggi fiorentini. Confrontando questi magistrati fra loro, osserva il Musio: « Pare che si scorga una grande rassomiglianza in molte delle loro attribuzioni, concernenti la parte politica, ma pare che poca o veruna ne esista in quelle attribuzioni, che concernevano la parte giudiziaria; giacchè, mentre pare indubitato che il diritto d'accusa attribuito agli Avogadori li investisse dell'ufficio rigorosamente caratteristico del Pubblico Ministero, pare anche indubitato che il diritto di giudicare in cause civili, nonchè di condannare e multare in caso di contravvenzione attribuito ai Conservatori fiorentini, escludesse l'idea del Pubblico Ministero e fosse solamente proprio di magistrato giudicante » (3).

Appare, infatti, da documenti riferiti come i Conservatori delle leggi avessero piuttosto i caratteri di magistrato, che le funzioni e gli incarichi del Ministero Pubblico, giacchè

(1) *Leggi criminali del serenissimo dominio veneto*, pag. 29, Venezia 1751.

(2) Op. e loco citati.

(3) Musio, op. cit., pag. 166 e 167.

si trova cenno di ricorsi ad essi fatti da chiunque si trovasse gravato o danneggiato dall'azione di altri ufficiali pubblici (1).

Ma, al postutto, gli istituti che s'incontrano in queste epoche, come quelli discorsi più sopra, si debbono considerare come parvenze lontane di ciò, che, più tardi, fu il Pubblico Ministero, sia per le loro effettive differenze, sia per l'incertezza storica che avvolge le loro origini e il loro funzionamento (2). Non altrimenti quegli avvocati, che, in Napoli, nei secoli XIII e XIV, eran destinati a compiere o a regolare l'istruzione dei processi penali; non diversamente il Podestà di Firenze ci dànno un'idea di quello, che in seguito doveva essere l'istituto del Pubblico Ministero (3).

21. Analoga magistratura, riferisce il Pertile (4), con titolo di pubblico accusatore, avvocato o procuratore fiscale, destinato a vegliare sui delitti, trarre in giudizio i delinquenti, curare che vi ricevessero il meritato castigo e tutelare le ragioni dello Stato, allorquando trattavasi di pene pecuniarie o confische, s'incontra nel secolo XIII, anche in altre terre italiane; e dovette diventare poi pressochè generale, essendochè venne considerata necessaria dai nostri scrittori di materie criminali. Quest'uffiziale dovea venir adito dal giudice criminale in ogni atto sostanziale del processo, nè poteasi pronunziare la sentenza senza la presenza di lui.

Presso i tribunali supremi e presso i Senati, questi magistrati prendevano nome di procuratori generali, come procuratori si chiamavano presso i minori o locali, dipendenti dai feudatari, che pure avean usanza di istituire di questi speciali funzionari (5).

---

(1) Sclopis, *Delle istorie*, lib. IV, pag. 41; Napodano, opera citata, pag. 70.

(2) Brunelli, *Del Pubblico Ministero*, pag. 30, Torino 1904.

(3) Napodano, op. cit., pag. 70 e 71.

(4) Pertile, *Storia del diritto*, vol. VI, p. 2ª, pag. 583.

(5) *Coutume d'Aoste*, VI, 1, 4, 5. — Possono accusare da parte civile « le procureur fiscal de Monseigneur, mestraux et procureurs d'office des seigneurs bannerets ».

Sia che s'incoasse a istanza dell'offeso, osserva il Pertile, sia che s'intraprendesse d'ufficio, il processo criminale avea un medesimo fondamento del civile e da principio e per un lungo tempo vestì anche le medesime forme, e però il giudice, procedendo *ex-officio*, fungeva a un tempo anche le parti d'accusatore o attore (1). Ma molto migliore e più naturale fu il pensiero di istituire per la seconda specie di procedura un pubblico accusatore, come se ne avea uno di privato per il primo. Tale è, infatti, l'*advocatus de parte publica*, che s'incontra a ogni piè sospinto nelle formole inframezzate agli editti dei re longobardi; l'istituzione del quale, pare da ciò che si debba attribuire alla scuola francese, la cui origine risale presumibilmente al secolo X, se le dette formole, come è stato dimostrato a suo luogo, sono della prima metà dell'XI (2), e se sotto il nome di procuratore del re o del fisco, lo conosce e ne indica gli uffici, intorno al 950 il vescovo di Verona Raterio.

Egli, infatti, così s'esprime: *Procurator exactor, quod gastaldus usitato multis, Franciloquo vero maior dicitur eloquio, sive thelonarius, vel cuiuslibet alterius publicae functionis minister es? Considera cuius rei ministerio fungeris; dum illius officii est omnia vitia ulcisci, nullum invenitur quo non constet reum illum teneri. Nam fures procuratoris est tradere carceri cum pene nil aliud videatur ipse quotidie, nisi rapinam et fraudem sectari; et in comparatione mali levius est, ut autumo, absque violentia quaelibet furari, quam cum tormentis ab aliquo quod detur exigi. Procurator adulteros et meretrices penis deputat cum eadem illum agere quae in aliis damnat, perspicacissime demonstret. Ad cumulum vero preditionis si forte*

(1) *Qui iudex, ad probationem suae inquisitionis et processus produxit infrascriptos testes, quos examinabit, facta prius citatione de inquisitis, ad videndum iurare* (Aug. Aret., *De malef.*).

(2) Lo stesso Pertile riferisce come in Francia i procuratori regi cominciassero sulla fine del sec. XIII o al principio del XIV. Confr. Mauser, *Geschichte der Altdeutsch. Germ. Verfassung*, §§ 111, 113, 114.

aliquis talium, quod offerat invenit, Statum et ipsum criminis ultorem adquirit tutorem. L'advocatus avea la rappresentanza del principe, in cui s'impersonava lo Stato e l'azione sociale; in questa veste incoava i procedimenti in tutte le cause d'azione pubblica per delitti, o per mancanza dei cittadini agli obblighi sociali della milizia, e nel dar soccorso alla cattura dei delinquenti, come pure per le mancanza dei magistrati ai doveri d'ufficio; nè le incombenze dell'avvocato pubblico, limitavansi a promuovere l'azione, egli assumeva anche la difesa delle ragioni del fisco quando questo fosse convenuto in giudizio, e così tanto nel foro penale come nel civile sostenea la causa sino all'ultimo, e intraprendeva le prove che fosse necessario dare non escluso il duello (1).

Nello Statuto di Amedeo VIII (II, 69) era prescritto dovere i *procuratores fiscales in eorum iudicatura diligenter et secrete scrutari et inquirere de delictis per quoscumque subditos nostros perpetratis; et in scriptis redigant et iudicibus intiment et ostendant.*

Carlo Emanuele I, nel 1582, avea fissato che, « essendo necessarî alla prosecuzione delle cause fiscali avvocati e procuratori fiscali, quali sieno invece avvocati e procuratori per la vendetta pubblica, vogliamo che in ciascuna prefettura vi sia un avvocato e procuratore fiscale e presso al Senato un avvocato generale e due procuratori ».

Vittorio Amedeo II, nel 1720, istituiva un procuratore generale anche presso la Camera dei conti.

Lo Statuto di Moncalieri del 1272 diceva: *Castellanus nec iudex accusatorem aliquem ponere iussit, sini consilio totius credentiae vel mai partis; et si contra factum fuerit non credatur illi officiali. Item non ponat officialem accusatorem qui abeat minus solidorum* 100 *de quibus solvat taleam, nec eum qui unquam esset reprobatus de furto et accusatori minus habenti non credatur. Officiali accusatori credatur per sacram quod fecerit si accusaverit de eo quod scire poterit te defendere per* 2 *testes, et tunc absolvatur.*

---

(1) Pertile, *Storia del diritto italiano*, vol. VI, parte II, p. 501 a 507, Padova 1887.

Capo III. — Svolgimento dell'istituto in Francia nei secoli XVII e XVIII e durante la Rivoluzione.

22. Vicende dell'istituto in Francia nei secoli XVII e XVIII. — 23. Ordinamento prima della rivoluzione. — 24. L'opera dell'Assemblea costituente. — 25. Costituzione del 1791 e disposizioni successive. — 26. Legislazione susseguente fino al codice di istruzione criminale del 1808.

22. Secondo la prevalente opinione (1), adunque, è nell'ingerenza prima e più diretta del monarcato francese nella vita della nazione che si dee ricercare l'origine del Ministero Pubblico. Come tutte le emanazioni del potere legale, anche i procuratori, per un certo lasso di tempo, furon i rappresentanti d'una tendenza separatista, e presero viva parte alle lotte che si eran fatte vivissime tra i re di Francia e la curia romana; essi furon i difensori del dominio del principe e della libertà della chiesa. Ma sino allora non erano state bene precisate le dignità e le cariche che spettavano ai rappresentanti del Pubblico Ministero, nè fissati i limiti delle funzioni, che ad essi eran demandate. È al XVI secolo, dice il Dalloz, « que cette magistrature brille du plus grand éclat », e in cui si riordinò tutta la sua compagine ed organizzazione (2).

Un'ordinanza del 1579 fissava che: « les procureurs généraux en Cour de Parlement et leur substituts en chacun siége et semblablement les procureurs fiscaux des seigneurs sont tenus de faire diligente poursuite et recherche des crimes sans attendre qu'il y ait instigateur, dénonciateur ou partie civile ».

Un editto del 1629 ordinava che si tenessero periodicamente delle assemblee sotto il nome di mercuriali: « per esservi trattato sulla disciplina dei nostri Parlamenti, del regolamento dei costumi e d'altre cose concernenti l'onore

---

(1) Carcano, *Il Pubblico Ministero*, pag. 9, Milano 1868-69.

(2) Dalloz, *Répertoire*, v° *Ministère Public*, t. XXXII, p. 2ª, n. 6; Delpon, *Histoire de l'action publique*, vol. II, pag. 1, Paris 1830; Allard, *Histoire de la justice criminelle*, pag. 70.

e la dignità dei giudici, e la spedizione delle cause, e tutte le querele che fossero fatte contro gli ufficiali delle nostre Corti delle colpe da essi commesse..... della quale diligenza noi incarichiamo i nostri avvocati e procuratori » (1).

In seguito, nel 1667, un'ordinanza non fece che raccoglier e coordinare tutte le disposizioni ch'erano state emanate fin'allora nei riguardi di questi magistrati, in materia civile, i quali dovean esser intesi negli affari che interessavano il re, la chiesa, i costumi; ma l'ordinanza decise che la mancanza delle loro conclusioni rendeva i giudizi suscettibili d'impugnativa e di nullità (2).

Il Ministero Pubblico in Francia, per quanto riguardava la parte criminale, riuscì completamente e definitivamente costituito con un'ordinanza del 1670. Secondo le disposizioni di questa, i procuratori generali avean l'iniziativa delle persecuzioni criminali, il diritto di far assegnare i testimoni; ogni informazione deve esser loro comunicata; nessun decreto poteva esser reso, nessuna liberazione concessa, senza le loro conclusioni; infine, terminata la procedura, essi dovean dare le loro conclusioni senza motivi, per iscritto.

Meglio ancora la costituzione del Ministero Pubblico venne

---

(1) « Questa legge, commenta il Merlin, ordina agli ufficiali del Pubblico Ministero di denunciare al collegio quei membri, la cui condotta offra qualche cosa di riprensibile, ed è questa una funzione che richiede nel tempo stesso maggior coraggio e saggezza nel carattere e nella mente » (op. e loc. cit.). È appunto da questo editto che il Carcano, sulla fede cieca del succitato autore, incomincia il suo studio storico documentato sul Pubblico Ministero. Egli infatti trascura tutti i documenti precedenti, che pure, e per la qualità e per i dati che presentano, non sono privi d'interesse e di significazione (Carcano, op. cit., pag. 57 e 58).

(2) « Toutefois, ce fut moins en créant de nouvelles dispositions, que l'ordonnance de 1667 donne plus de force à la constitution du Ministère Public, qu'en obligeant les cours de justice d'exécuter les ordonnances antérieures qui étaient tombées en désuétude. Mais les parlements avaient conçu une si haute idée de leurs attributions et de leur autorité, que, même après cette ordonnance, il fut difficile d'empêcher leurs usurpations sur l'autorité législative... » (Delpon, op. cit., vol. II, pag. 10).

organizzata col regolamento del 1684; a parte la graduazione e la gerarchia, che vi si vede completamente formata, si riscontra che presso ogni tribunale esisteva un rappresentante del Ministero Pubblico, con funzioni politiche e giudiziali riunite nella stessa persona, che però, dovea sempre e in ogni caso, esser alla dipendenza del potere, dal quale emanava, come chiaramente si rileva da qualche documento posteriore. Nel 1730, infatti, il cancelliere d'Aguessau, come riferisce il Carcano, scriveva al primo presidente del Parlamento di Rouen, che regolarmente i procuratori del re non doveano render conto che al re dell'opera loro; così dallo stesso magistrato si confermava nell'anno successivo 1731, e tale dipendenza un analogo documento del 1786 rendea maggiormente chiara ed evidente.

23. Tale costituzione del Ministero Pubblico durò sino alla rivoluzione francese. In tal'epoca, nelle circoscrizioni giudiziarie le funzioni del Pubblico Ministero eran ripartite, nelle grandi Corti, tra il procuratore generale, due avvocati generali e dei sostituti del procuratore generale; nelle magistrature inferiori le funzioni eran esercitate dal procuratore del re e da un avvocato del re; tutti i tribunali d'attribuzione avean pure il Pubblico Ministero; il maggiore del reggimento ne esercitava le funzioni presso il tribunale militare; il clero avea pure un ufficiale del Pubblico Ministero, vale a dire un ufficiale, il cui incarico era di vegliare all'osservanza dei canoni, delle leggi e della disciplina. Gli ufficî del Ministero Pubblico presso i tribunali inferiori dipendevan dalle circoscrizioni delle Corti e il procuratore del re del circondario prendeva il titolo di sostituto del procuratore generale.

Il Ministero Pubblico delle Corti e dei tribunali avea generalmente tre ordini d'ufficiali: un procuratore generale, degli avvocati generali e dei sostituti: « Le procureur général representait, en quelque sorte, toutes les gens du roi; les avocats généraux parlaient en sa place: ils avaient en propre quelques fonctions, mais ils ne les remplissaient qu'en son nom. Ils avaient aussi le droit de délibérer sur quelquesuns des objets, dont il avait l'exécution; ils étaient exclus du plus grand nombre. C'était à lui qu'appartenaient essentiellement l'exécution des lois, celle des arrêts, la

haute police, la surveillance sur l'intérieur des tribunaux, la poursuite des crimes, la censure, etc. Il avait aussi en propre les conclusions dans toutes les affaires, qui ne se jugeaient pas à l'audience. Rien n'appartenait exclusivement aux avocats généraux que le droit de parler à l'audience, mais ils n'y étaient pas bornés à donner leurs conclusions dans les causes; ils pouvaient requérir tout ce qu'ils jugeaient à propos pour l'intérêt public. Ils étaient indépendents du procureur général à l'audience; ils n'étaient obligés ni de suivre son avis, ni même de le consulter. Ils étaient aussi associés aux fonctions du procureur général; ils étaient plusieurs car, où ils devaient se conformer aux délibérations du parquet assemblé, et ils le remplaçaient de droit pour toutes ses fonctions, en cas d'absence, de maladie et d'empêchement. En rapportant que l'on disait que le procureur général avait la plume, que les avocats généraux avaient la parole, nous resumons les attributions respectives des divers officiers du parquet. Les substituts du procureur général étaient aussi des magistrats en titre d'officier. On distinguait ceux qui exerçaient les fonctions du Ministère Public sous l'inspection du procureur général et ceux qui l'exerçaient dans le tribunal souverain à la place et par délégation du procureur général. Ces derniers entraient aussi dans la constitution du parquet, mais d'une manière subordonnée » (1).

Quanto alla dignità e al rango, i rappresentanti del Ministero Pubblico venivan dopo l'ultimo consigliere, ma eran preceduti da un usciere. Il procuratore generale si collocava tra il più e il meno anziano degli avvocati generali; per far risultare l'indivisibilità del Ministero Pubblico, quando qualcuno parlava, tutti gli altri si levavano; tuttavia era usanza che il più anziano ricevesse quest'onore, ma non lo rendesse (2).

24. Ma, osserva il Garsonnet: « le Ministère public avait trop bien servi les intérêts du pouvoir royal pour n'être pas

(1) Lecastelle, *Oeuvres judiciaires*, vol. I, pag. 67 e seguenti.

(2) Delpon, *Essai sur l'histoire de l'action publique et du Ministère Public*, t. II, pag. 162 e seguenti; Garsonnet, *Traité de procédure*, t. I, p. 283, Paris 1883.

suspect à l'Assemblée constituante »; e così l'organizzazione preesistente fu rovesciata e la magistratura venne eletta dal popolo. L'assemblea costituente si preoccupò del riordinamento del Pubblico Ministero, cui si provvide coi decreti 8 maggio, 16 e 24 agosto 1790. Questi magistrati furono chiamati *commissaires du roi*, e coprivano, quanto al civile, le funzioni dei vecchi ufficiali del Pubblico Ministero presso i tribunali; ma, quanto al criminale, fu altra cosa: l'iniziativa dell'azione apparteneva ai giudici di pace, agli ufficiali della gendarmeria, i cui processi verbali eran trasmessi al magistrato, chiamato direttore del giurì. Questi interrogava la giuria d'accusa, sottoponendo all'esame l'atto d'accusa; quest'atto doveva esser comunicato al commissario del re, che dava il suo parere, se doveva il colpevole esser rinviato dinanzi al tribunale, nel qual caso, il rappresentante del Pubblico Ministero era un altro ufficiale nominato dal popolo, chiamato *accusateur public*, ch'era incaricato di perseguir i reati sugli atti d'accusa ammessi dalla giuria, col divieto di portar dinanzi al tribunale qualsiasi altra imputazione. Egli sostenea l'accusa, esercitava la ricusazione, ma non potea far nessuna richiesta nell'interesse della legge; questo diritto apparteneva al commissario del re che richiedeva l'applicazione della pena, allorquando l'accusato era stato dichiarato colpevole (1). Il procuratore del Comune era incaricato di perseguire le contravvenzioni di polizia.

Gli ufficiali incaricati del Pubblico Ministero dovevano esser nominati dal re; dovevano aver compiuti trent'anni, erano istituiti a vita e non potevano essere destituiti che per gravi mancanze; i membri dell'assemblea nazionale non potevano esser nominati ufficiali del Pubblico Ministero che due anni dopo la chiusura della sessione (2).

Successivamente, a breve distanza di tempo, altri decreti e disposizioni rendevano maggiormente complessa e disorganizzata la compagine del Pubblico Ministero. Un decreto 27 novembre-1° dicembre 1790 istituiva un *commissaire du roi* presso la Corte di cassazione; un successivo 20 gen-

(1) Dalloz, *Répertoire*, voce e vol. citati, pag. 3.
(2) Decreto 16-24 agosto 1790, tit. VIII.

naio-25 febbraio 1791 fissava le funzioni del pubblico accusatore presso i tribunali; uno 6-27 marzo 1791 rilevava determinate incompatibilità con le funzioni di commissario del re; uno 30 marzo-17 aprile 1791 dava l'elenco delle qualità e requisiti richiesti per l'ammissione, e quello 8-17 giugno 1791 sui ricorsi ai tribunali per la validità delle nomine dei commissarî. Per il decreto 19-22 luglio, dinanzi il tribunale di polizia municipale, il procuratore del Comune o il suo sostituto dovevan dare le loro conclusioni in qualità di Ministero Pubblico. La persecuzione dei delitti correzionali era fatta sia dal procuratore del Comune o dai suoi sostituti, sia ancora dagli uomini di legge incaricati di ciò dalla municipalità.

25. La costituzione 3-14 settembre 1791, che portava che la nomina del pubblico accusatore dovesse esser fatta dal popolo, e fissava i limiti e i caratteri delle funzioni del commissario del re, veniva completata col decreto 16-29 settembre 1791; un successivo 21 settembre-14 ottobre 1791 creava due sostituti del commissario del re presso il tribunale di cassazione e quello 29-30 ottobre 1791 determinava le condizioni per esser nominato commissario del re o sostituto presso il tribunale di cassazione.

Quest'organizzazione del Pubblico Ministero però, che spezzava la sua unità e gli toglieva le principali e più importanti prerogative, fu, nella pratica, dimostrata cattiva e pericolosa. Frattanto la fiumana rivoluzionaria montava e ogni giustizia veniva rovesciata; ben presto le funzioni dei commissarî del Governo sembrarono ai demagoghi un ostacolo alla marcia libera della rivoluzione; col decreto 13-14 ottobre 1792, la Convenzione nazionale stabiliva che i commissarî nazionali presso i tribunali dovessero esser soppressi e rinviava al Comitato di legislazione la presentazione d'uno schema di decreto sul modo di sostituzione dell'esercizio delle funzioni loro. A questo si provvide col decreto 20-22 ottobre 1792, che demandava le funzioni dei soppressi commissarî del re agli accusatori pubblici e stabiliva che le sentenze definitive rese dai tribunali criminali dovessero esser eseguite a cura dei commissarî nazionali di distretto dei luoghi ove il giurì d'accusa era stato radunato.

Si creò il tribunale rivoluzionario, che ognun sa quale

giustizia abbia reso, ma, quando la reazione subentrò, i commissarî del Governo furon ristabiliti. La costituzione 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795) stabiliva che presso ogni tribunale civile dovesse esservi un commissario o un sostituto nominato dal direttorio e presso i tribunali correzionali un commissario del potere esecutivo che adempie ugualmente a questa funzione presso il direttore del giurì e presso il tribunale criminale, nel qual ultimo eravi un accusatore pubblico, mentre presso il tribunale di cassazione stavano un commissario e dei sostituti nominati dal direttorio, essendo le funzioni dell'accusatore demandate a due membri della Corte di cassazione.

Il codice 3 brumaio anno IV (25 ottobre 1795), consacrò ancora l'istituzione d'un doppio Ministero Pubblico (1), ma, poichè i commissarî del re aveano dovuto soccombere di fronte a un movimento anarchico, gli accusatori pubblici caddero dinanzi al risorgere dell'ordine nella società e furono soppressi con l'articolo 63 della legge 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799), riunendo le funzioni d'accusatore pubblico con quelle di commissario del Governo (2). La legge 27 ventoso anno VIII (18 marzo 1800), stabiliva che dovesse esservi un commissario del Governo presso i tribunali di prima istanza e d'appello, con uno o due sostituti, secondo che quei tribunali fossero composti di sette o dieci giudici, o divisi in due o tre sezioni. In caso che il commissario del Governo o i sostituti fossero impegnati, dovean esser suppliti con l'ultimo nominato dei giudici. Presso i tribunali criminali eravi un commissario del Governo e un sostituto, quando il servizio lo avesse richiesto; il tribunale di cassazione un commissario del Governo, sei sostituti e un « commis du parquet ».

Lo stesso giorno 27 ventoso anno VIII (18 marzo 1800), si emanava una legge relativa alle funzioni del Pubblico

---

(1) Il 20 piovoso anno IV (9 febbraio 1796) si ebbe una legge relativa al trattamento dei commissarî del potere esecutivo; il 29 fruttidoro anno VI (31 luglio 1799), un'altra legge stabiliva che dovessero esservi sette sostituiti del commissario del direttorio esecutivo presso il tribunale di cassazione.

(2) Dalloz, *Répertoire*, voce e vol. citati, pag. 4, n. 10.

Ministero presso i tribunali di polizia; ove quelle eran adempiute dal commissario di polizia, nei luoghi dov'esso avea sede; negli altri dall'aggiunto del sindaco; speciale organizzazione eravi al tribunale di prima istanza della Senna, ove doveva esservi un primo sostituto, oltre il commissario e i cinque sostituti ordinarî, specialmente incaricati della polizia correzionale e che dovea aver lo stesso trattamento del commissario.

26. Successivamente la legge 7 piovoso anno IX (27 gennaio 1801) creava presso ogni direttore di giurì un sostituto del commissario presso la Corte di giustizia criminale, per la ricerca e la persecuzione dei delitti, a giudicar dei quali la competenza spettava sia ai tribunali di polizia correzionale, sia alle Corti di giustizia criminale. Questi magistrati presero il nome di « magistrats de sûreté »; essi non avean altre attribuzioni che quelle relative all'esercizio della polizia giudiziaria e non avevano il diritto di esercitare le funzioni di commissario presso il tribunale di prima istanza, giudicante in materia di polizia correzionale. Il senatoconsulto 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), stabiliva un diritto di sorveglianza del commissario del Governo presso il tribunale di cassazione, su tutti i commissarî presso i tribunali d'appello e i tribunali criminali e i commissarî presso i tribunali d'appello su quelli de' tribunali civili.

Altre successive disposizioni (1) regolavano il reclutamento, la gerarchia, la dignità di questi magistrati. Un nuovo riordinamento si fece dal senatoconsulto 28 floreale anno XII (18 maggio 1804); con questo s'istituiva un'alta Corte, presso la quale esistea un procuratore generale nominato a vita dall'imperatore. I tribunali prendevano il nome di Corti e i commissarî del Governo presso la Corte di cassazione, le Corti d'appello e le Corti di giustizia criminale, dovevano prender il titolo di procuratori generali

(1) Il decreto 2 nevoso anno XI (23 dicembre 1802), determinava il costume; la legge 16-26 ventoso anno XII (7 marzo 1803) fissava l'età richiesta per entrare come commissario del Governo; la legge 22 ventoso anno XIII (13 marzo 1804), fissava i titoli da esibirsi per entrare in questa categoria di magistrati.

imperiali, mentre i commissarî presso gli altri tribunali prendevano il semplice titolo di procuratori imperiali (1).

Il codice d'istruzione criminale, 17-19 novembre-9 dicembre 1808 non conservò i « magistrats de sûreté » e introdusse un nuovo sistema e un nuovo ordinamento tra gli ufficiali del Ministero Pubblico, cui fu data una maggior consistenza e definitivo ordinamento con la legge 20 aprile 1810. L'uno e l'altra rappresentano il cardine della legislazione attualmente in vigore in Francia, che verrà a suo luogo ampiamente esposta (2).

Così la Francia potè consolidare l'istituzione con disposizioni rispondenti alle esigenze de' tempi, e sul complesso e sull'evoluzione delle quali scriveva il Montesquieu: « Nous avons une loi admirable, c'est celle qui veut, que le prince établi pour faire exécuter les lois prépose un officier dans chaque tribunal, pour poursuivre en son nom tous les crimes, de sort que la fonction des délateurs est inconnue parmi nous. La partie publique veille pour les citoyens; elle agit et ils sont tranquils » (3); e più tardi ancora scriveva Henrion de Pensey: « L'établissement d'une partie publique c'est-à-dire d'un fonctionnaire obligé par le titre de son office d'appeler l'attention des juges et la vengeance des lois sur tous les crimes, est un des plus grands pas que les hommes aient fait vers la civilisation » (4).

Titolo II. — Legislazione comparata.

Capo I. — Francia, Belgio, Olanda.

27. Francia; caratteri e reclutamento. — 28. Ordinamento; gerarchia. — 29. Stipendio. — 30. Funzioni. — 31. Belgio. Ordinamento e stipendio. — 32. Reclutamento e funzioni. — 33. Olanda.

27. Esposto così quali sieno state le vicende del Pubblico Ministero in Francia e quali modificazioni vi abbia

(1) Vedi il decreto 30 marzo 1808, di cui il titolo III, art. 79 a 89 è relativo ai procuratori generali imperiali.

(2) Vedi la legislazione comparata.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, l. VI. ch. 8°.

(4) Henrion de Pensey, *De l'Autorité judiciaire*, pag. 541, chap. XIV, Paris 1844.

apportata la rivoluzione, giova esaminarne l'ordinamento attuale.

Nel sistema ora vigente i funzionari del Pubblico Ministero sono gli agenti del potere esecutivo presso i tribunali; le condizioni di capacità richieste per i funzionari del Pubblico Ministero sono: essere stato licenziato in diritto; aver raggiunto l'età voluta dalla legge, vale a dire: 22 anni per esser sostituto del procuratore della Repubblica, 25 per poter essere chiamato al posto di procuratore della Repubblica, di sostituto procuratore generale o avvocato generale, 30 anni per poter pretendere alla carica di procuratore generale.

Occorre aver seguito una pratica durante due anni « à moins, dice la legge, qu'on ne se trouve dans un cas de exception » (1), ma, fino ad ora, non si son mai fatte eccezioni, nè per quanto riguarda l'età, nè per quanto riguarda la pratica richiesta (2).

Il presidente della repubblica nomina con decreto, sulla proposta del Guardasigilli (3).

Il funzionario del Pubblico Ministero deve prestare giuramento uguale a quello dei giudici: « de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de se conduire en tout comme un bon et loyal magistrat » (4), e il giuramento è richiesto a pena di nullità degli atti che il magistrato avesse a compiere prima della prestazione. In caso di promozione, il giuramento dev'esser rinnovato, come pure in caso di trasferimento da uno a un altro tribunale.

Dopo il giuramento il funzionario può prender possesso del posto e compier gli atti del suo ministero ; è questa una cerimonia solenne e inconcludente.

---

(1) Legge 20 aprile 1810, art. 64 e 65.

(2) Ortolan e Ledeau, op. cit., t. I, pag. 3.

(3) Legge 25 febbraio 1875, art. 3. Vedi il Babled, op. citata, pag. 71 e seguenti, per quanto riguarda un progetto di riforma tentato in Francia per il reclutamento dei funzionari del Pubblico Ministero.

Vedi anche Brunelli, op. cit., pag. 46.

(4) Vedi legge 22-27 marzo 1852, art. 8

28. Esiste in Francia un Pubblico Ministero presso: l'Alta Corte di giustizia, il Consiglio di Stato, per la decisione degli affari contenziosi, la Corte di cassazione, la Corte dei conti, le Corti d'appello, i tribunali di prima istanza e i tribunali di polizia.

Non esiste Pubblico Ministero nè presso i giudici di pace, che statuiscon come giudici civili, nè presso i tribunali di commercio e i probiviri.

Presso l'Alta Corte di giustizia, durante tutto il secolo XIX, variaron in Francia la composizione e le funzioni del Pubblico Ministero; con la costituzione del 1852, di poco modificata dalla legge 10 aprile 1889, si sanzionò che funzionarî sono nominati, per ogni affare, con decreto del presidente della Repubblica, che li sceglie fra i membri della Corte d'appello e della Corte di cassazione.

A' termini del decreto organico sul Consiglio di Stato (1), tre funzionarî son designati a rappresentar il Governo al contenzioso amministrativo; essi assistono alla trattazione d'ogni affare e prendon le loro conclusioni. Presso il Consiglio di Stato non esiste un'ufficio e un'amministrazione gerarchica, e però i tre funzionarî sono uguali fra loro.

L'ufficio del Pubblico Ministero presso la Corte di cassazione si compone d'un procuratore generale, d'un primo avvocato generale, ch'è rappresentato dal più anziano dei funzionarî, e di cinque avvocati generali; due avvocati son addetti a ogni Camera della Corte, e ciò in seguito a congruo apprezzamento del procuratore generale.

Il procuratore generale presta giuramento dinanzi al Governo, gli avvocati generali dinanzi alla Corte.

In caso d'assenza, il procuratore generale vien sostituito dal primo avvocato generale.

Presso ogni Corte d'appello l'ufficio del Pubblico Ministero è occupato da un procuratore generale, investito dell'autorità per tutta la circoscrizione e assistito da avvocati generali e sostituti, il cui numero varia a seconda dell'im-

(1) « Décret organique sur le Conseil d'État » del 18 febbraio 1853. Legge 27 ventoso anno VIII, art. 67, e Senatoconsulto del 28 floreale anno XII, art. 136.

portanza della Corte (1); gli avvocati generali e i sostituti vengon distribuiti dal procuratore generale.

Il procuratore generale, in caso d'assenza o d'impedimento, è sostituito dal più anziano degli avvocati generali, che precedentemente prendeva il nome di « premier avocat général ».

Presso i tribunali di prima istanza il Pubblico Ministero è rappresentato da un procuratore della Repubblica, da quattro sostituti presso i tribunali divisi in tre Camere, e da due presso quelli divisi in due. Presso i tribunali di polizia le funzioni del Pubblico Ministero sono esercitate da agenti, che fan parte dell'organismo giudiziario e sono reclutati e organizzati in un differente modo.

La legge 27 gennaio 1873 ha designato, per adempiere a tali funzioni, uno dei commissari di polizia del luogo, e, in difetto, quello d'una località vicina, o un supplente della giustizia di pace, ovvero il sindaco o l'aggiunto del capoluogo o d'un Comune del dipartimento. Non è ad essi accordato alcun compenso; essi non hanno nemmeno diritto ad alcuna indennità di trasferta e non prestano giuramento (2).

29. Quanto allo stipendio degli altri ufficiali del Pubblico Ministero, dice il Babled (3) che « une certaine égalité a été établie entre le traitement de la magistrature échant et celle du siège. Ils ont calculé de manière à mettre les chefs de parquet sur le même pied que les présidents des Cours et tribunaux. Les traitements des avocats généraux ne concordent pas toujours avec ceux des présidents de Chambre, mais ils s'en rapprochent; de même ceux des substituts du procureur général sont à peu près aussi élevés que ceux des conseillers. Une corrélation analogue existe entre l'appointement des juges et ceux des substituts du procureur de la République ».

---

(1) Legge 20 aprile 1810, articolo 6; decreto 6 luglio 1810, art. 42; ordinanza 18-24 luglio 1846. Alla Corte di Parigi vi sono 7 avvocati generali, 11 sostituti; i sostituti sono 3 a Rennes e 2 presso le altre Corti, eccettuato Aiaccio, ove non ve n'ha che uno.

(2) Circolare 12 aprile 1877.

(3) Babled, op. cit., pag. 90.

Il procuratore generale alla Corte di cassazione ha uno stipendio di lire 30,000 e gli avvocati generali di 18,000; i procuratori presso le Corti d'appello ricevon a Parigi 25,000 lire, e in provincia 18,000; gli avvocati generali 13,200 lire a Parigi, e 8000 altrove; i sostituti del procuratore generale 11,000 a Parigi e 6000 presso le altre Corti.

Lo stipendio dei procuratori della Repubblica s'eleva a lire 20,000 a Parigi, a 10,000 nelle altre città di 80,000 abitanti, a 7000 in quelle di 20,000, a 5000 nelle altre.

I sostituti percepiscono 8000 lire a Parigi, 5000 nella prima classe, 3500 nella seconda e 2800 nella terza (1).

30. I funzionari del Pubblico Ministero son tenuti a esercitar l'azione penale, seguendo, a differenza del sistema vigente in Italia, e ribadito col recente progetto di riordinamento della procedura, il principio d'opportunità, secondo il quale il Pubblico Ministero non suole dar corso all'azione penale non solo quando il fatto non costituisce reato, ma ancora quando il reato non interessa essenzialmente l'ordine pubblico, o manca la prova, ovvero per altra causa (2).

In rapporto alla funzione giudiziaria degli ufficiali del Pubblico Ministero dice il Garsonnet che « les officiers du Ministère Public sont tenus à adresser aux tribunaux les requisitions qu'il leur est ordonné de formuler, ou de se démettre de leurs fonctions si leur conscience s'y oppose; mais qu'ils ont droit de conclure à l'audience suivant leur opinion personnelle, même au rejet de ces mêmes requisitions » (3).

Una perfetta indipendenza, adunque, è caratteristica dei funzionari del Pubblico Ministero di fronte alle Corti e ai tribunali, quantunque essi sieno gerarchicamente dipendenti dal potere esecutivo e dal Ministro di giustizia. Quantunque però i membri del Pubblico Ministero e la magi-

---

(1) Babled, op. cit., pag. 90 e 91.

(2) Vedi al successivo n. 145. In Francia, per gli articoli 280 e 281 del *code d'instruction criminelle*, il procuratore generale della Corte d'appello esercita l'azione disciplinare sugli ufficiali di polizia giudiziaria.

(3) Garsonnet, op. cit., t. I, pag. 285.

stratura giudicante siano perfettamente indipendenti l'uno dall'altra, tuttavia, dice il Babled, « ces deux grands corps de l'Autorité judiciaire se surveillent réciproquement, mais cette surveillance mutuelle n'est que secondaire et accessoire. La principale est exercée dans l'ordre hiérarchique par les supérieurs à l'égard de leurs inférieurs » (1).

Il Ministro della giustizia è il capo del Pubblico Ministero. Il procuratore generale ha l'autorità sopra tutta la circoscrizione della Corte d'appello e il procuratore della Repubblica sopra tutto l'ufficio del Pubblico Ministero presso il tribunale di prima istanza.

Il procuratore generale presso la Corte di cassazione non ha però un'azione diretta sopra tutti gli uffici di Francia; esso non è collocato tra il procuratore generale e il Guardasigilli, vale a dire non è superiore diretto dei primi, ma è investito d'un potere di sorveglianza generale sovra tutti i procuratori generali (2), potere che dà a lui il diritto di rilevare i loro abusi e di segnalarli al Guardasigilli.

Da ciò deriva l'unità e l'indivisibilità dell'istituto del Pubblico Ministero: unità, in quanto esso forma un unico organismo, che ubbidisce a una tale direzione, quantunque tutti i suoi membri non esercitino le loro funzioni nella stessa misura; alla testa sta il Ministro della giustizia, dal quale parte l'impulso dato a tutti gli uffici; dopo lui, nell'ordine gerarchico, viene il procuratore generale presso la Corte di cassazione, il quale non solo esercita la sua sorveglianza sopra i membri del Pubblico Ministero, che forman regolare parte dell'organismo, ma ancora sovra i sindaci, aggiunti ufficiali di polizia, i quali, presso alcune magistrature son chiamati a esercitare le funzioni di Pubblico Ministero. Quanto al concetto dell'indivisibilità del Pubblico Ministero esso significa che tutti gli ufficiali ad esso appartenenti, nell'esercizio delle loro funzioni rappresentano la persona morale del Ministero Pubblico, come se tutti gli ufficiali dell'ufficio agissero collettivamente.

Un decreto 18 novembre 1901 trattava delle conclusioni

(1) Babled, op. cit., pag. 97 e 98.
(2) Senato-consulto 16 termidoro, anno X, art. 84.

orali del Pubblico Ministero nei giudizi penali correzionali, che il più delle volte consistono nel richiedere semplicemente l'applicazione della legge.

31. Analogo all'ordinamento francese è quello del Ministero Pubblico nel Belgio; esiste un Ministero Pubblico presso la Corte di cassazione, le Corti d'appello, i tribunali di prima istanza, i tribunali di polizia, i tribunali militari, i Consigli di disciplina e i Consigli d'inchiesta della guardia civica; presso la Corte dei conti non esiste Pubblico Ministero, nel senso che tali funzioni vengono affidate a un consigliere; come in Francia non vi son funzionari del Pubblico Ministero presso i giudici di pace, che pronunziano in materia civile, presso i tribunali di commercio e i probiviri.

Il Ministero Pubblico è uno e indivisibile. Il Faider, in un discorso alla Corte di cassazione diceva: « Comment définir cette indivisibilité? Elle n'est pas seulement cette complète substitution des coopérateurs aux chefs et cette centralisation de l'autorité active, qui sont plutôt des expédients administratifs; elle résulte surtout de la délégation constitutionnelle, qui rend les membres du Ministère Public au sein des tribunaux, les organes du pouvoir exécutif au nom du quel ils sont censés, parler et requérir, toujours en vue de maintenir et d'appliquer les mêmes lois, dans le même esprit. Les officiers du Ministère Public sont les organes du même pouvoir, tenus aux mêmes devoirs, unis dans une même fortune, indivisibles par conséquent dans tous les dégrés de la hiérarchie » (1).

Non c'indugiamo sulla composizione del Pubblico Ministero nel Belgio, perchè essa è quasi identica all'organismo francese (2); quanto agli stipendi, il procuratore generale presso la Cassazione percepisce 16,000 lire, e gli avvocati generali 12,000. Presso le Corti d'appello, il procuratore generale ha uno stipendio di lire 11,250, i primi avvocati generali di lire 8500, gli altri avvocati generali di lire 8000, e i sostituti 7000. Presso i tribunali

---

(1) Faider, *Discours d'installation*, 14 mars 1871.

(2) Vedi, in proposito, la circolare 28 gennaio 1889, sulla rappresentanza del Pubblico Ministero nei tribunali di polizia.

di prima istanza, i procuratori del re si suddividono in tre classi: quelli di prima hanno uno stipendio di lire 7500, quelli di seconda di 7000, quelli di terza di 6000; i sostituti, pure ripartiti in tre classi, percepiscono rispettivamente 5000, 4500 e 4000 lire.

32. Riguardo al reclutamento, l'articolo 101 della costituzione belga dice che « le roi nomme et révoque les officiers du Ministère Public près les Cours et les tribunaux ». Il Babled avverte che questa nomina da parte del re è pienamente libera, giacchè, mentre i consiglieri vengono nominati sovra una duplice lista di candidati presentata dalla Corte d'appello e dal Consiglio provinciale per i consiglieri d'appello, e dalla Corte di cassazione e dal Senato per i consiglieri di cassazione, restando pienamente libera la facoltà del re solo per quanto si riferisce ai membri del tribunale e ai giudici di pace, i funzionari del Pubblico Ministero, pur presso la Corte d'appello e la Cassazione, vengono nominati direttamente dal re, senz'alcuna presentazione, basta solo che il candidato, avente i requisiti richiesti, avanzi istanza, in carta bollata, al re, e, in carta libera, al Ministro della giustizia.

Per poter formar parte dell'organismo del Ministero Pubblico, occorre, oltre il godimento dei diritti civili in politica, l'istruzione giuridica constatata nelle forme legali, una certa pratica, e altri determinati requisiti voluti dalla legge (1). Oltre a ciò, bisogna aver raggiunto un dato limite di età, che varia a seconda dell'importanza dell'ufficio che si tratta di coprire. L'inchiesta che si fa per accertare l'autenticità dei titoli presentati per il concorso, porta con sè anche delle indagini sull'onestà, sulla moralità e sulla capacità del candidato; queste notizie devon, come s'esprimono delle circolari al riguardo, esser attinte da varie fonti, a scelta delle persone incaricate, ma ciò deve farsi all'insaputa dell'interessato, per garantirsi da eventuali sollecitazioni che esso potesse fare in proposito (2).

Tali rapporti seguon la via gerarchica, o richiesti, o

(1) Legge 18 giugno 1869, 22 febbraio 1892, art. 17, 69, 123.
(2) Circolare del Ministero della giustizia 28 ottobre 1840.

spontanei da parte di funzionari che raccomandano all'Autorità superiore un candidato particolarmente adatto; oltre a questi però il Governo ne richiede di speciali a complemento di quelli che già sono a sua disposizione e dopo questa molteplicità di rapporti, che il Babled non a torto chiama una « superfluité bureaucratique » (1), si addiviene alla nomina.

Come in Francia, il funzionario del Pubblico Ministero, quando sia nominato dal re, non può regolarmente adempier al còmpito suo, se prima non abbia prestato il giuramento (2), il che deve avvenire entro un mese dalla notifica della nomina, della promozione o del trasloco. I procuratori generali delle Corti di cassazione e d'appello prestan giuramento nelle mani del re, in persona o per iscritto; i procuratori del re o i loro sostituti, gli avvocati generali e i sostituti degli avvocati generali lo prestano nelle mani del presidente della Corte o del tribunale.

Il Pubblico Ministero è incaricato dell'iniziativa della azione penale, ma a lui è lasciato libero l'apprezzamento sull'opportunità o meno della persecuzione, come vige in Francia (3).

33. Nell'Olanda, siccome osserva il Musio, il Pubblico Ministero ebbe a esistere nello stesso modo e per gli stessi motivi che in Francia, ma una grave differenza si introdusse nel Ministero de' due Stati, giacchè, mentre in Francia il Pubblico Ministero, tanto presso i tribunali inferiori, quanto presso i Parlamenti, fu mantenuto sempre sotto la centrale dipendenza del re, nei Paesi Bassi non si mantenne sotto questa dipendenza che presso le Corti d'appello, e cessò di dipendere dal re presso i tribunali inferiori (4). E si riporta al Meyer, sulle ragioni di questa speciale indipendenza, e cioè che, avendo il re conceduto alla città la facoltà di nominare i loro *baili*, che nei tribunali inferiori erano investiti delle parti di Pubblico Mi-

(1) Babled, op. cit., pag. 111.
(2) Decreto 20 luglio 1831, e l'art. 261 del codice penale.
(3) Vedi precedente n. 30.
(4) Musio, op. cit., pag. 124. Veggasi quanto si disse al precedente n. 16.

nistero, il re non potea più contare su ufficiali da lui direttamente dipendenti (1).

Il Pubblico Ministero in Olanda si compone d'un procuratore generale e tre avvocati generali presso l'Alta Corte; d'un procuratore generale e uno o due avvocati generali presso ciascuna Corte provinciale o d'appello; d'un procuratore con due o tre sostituti nei tribunali di prima istanza.

Presso i tribunali cantonali, equivalenti alle nostre preture, s'incaricano delle funzioni di Pubblico Ministero degli impiegati speciali, appositamente retribuiti (2), mentre, prima del 1877, le attribuzioni eran disimpegnate, come attualmente presso di noi, dai commissari di polizia, dal borgomastro, da un membro dell'amministrazione del Comune o da altre persone scelte in seguito a parere del procuratore generale presso la Corte (3).

Il codice di procedura penale olandese stabilisce, all'articolo 22, che il funzionario del Pubblico Ministero presso la giustizia di cantone è incaricato delle persecuzioni dei fatti punibili commessi nel cantone e di competenza del giudice in esso residente; in tale ufficio esso non è coadiuvato da nessuna iniziativa privata, come è in vigore presso altri paesi.

Esso può, in seguito ai processi verbali che gli pervengono, fare ricerche e aprir nuove istruttorie. Può incaricare delle ricerche o di questa nuova istruttoria gli ufficiali ansiliari di giustizia, eccettuati i giudici cantonali. Gli ufficiali di giustizia son incaricati della ricerca e accertamento di tutti i fatti incriminabili cadenti sotto la competenza del tribunale circondariale. I reati commessi fuori del regno, in Europa o a bordo di una nave, son reputati, per la fissazione della competenza, commessi al domicilio del proprietario dello stesso stabile, o al luogo dov'è stabilita l'associazione dei proprietari della nave.

Senza pregiudizio delle disposizioni della legge sul potere

(1) Meyer, op. cit., t. II, pag. 189.
(2) Legge 9 aprile 1897.
(3) Brunelli, op. cit., pag. 75.

giudiziario dei consoli, nella persecuzione dei fatti delittuosi, commessi all'estero e non a bordo d'una nave olandese, le funzioni di Pubblico Ministero son eseguite dai funzionarî del Ministero Pubblico presso il tribunale circondariale o la giustizia del cantone, nel quale il prevenuto risiede.

Quando più ufficiali di giustizia s'occupano nello stesso tempo d'un fatto, colui, che, nella precedente indagine, è collocato in primo luogo, resterà sempre incaricato della prosecuzione dell'affare. Se il procuratore non risiede nel paese, non può esservi rinvenuto o non è conosciuta la sua residenza, le dette funzioni sono esercitate dall'ufficiale di giustizia presso il Tribunale circondariale d'Amsterdam o dal funzionario del Pubblico Ministero della giustizia cantonale n. 1° della stessa città.

Gli ufficiali del Pubblico Ministero son tenuti, non appena ricevono notizia d'un fatto incriminabile di competenza del tribunale, a darne avviso al procuratore generale presso la Corte d'appello, e i funzionarî del Pubblico Ministero presso i tribunali di cantone son tenuti a darne notizia agli ufficiali di giustizia del tribunale.

I funzionarî del Pubblico Ministero debbon provvedere alla notificazione, esecuzione delle ordinanze, che vengono rese dal giudice nel corso della procedura; essi, quando ricevessero avviso per mezzo di querela, denunzie o altri rapporti, che un reato è stato commesso sotto la loro giurisdizione, o che la persona che ne è sospettata colpevole vi si trova, son tenuti a ricevere e raccoglier provvisoriamente tutti gli indizî e le notizie che possono servire a illuminare la giustizia. Debbono infine pensare all'esecuzione delle sentenze (1) e ai provvedimenti disciplinari.

Il procuratore di prima classe dei tribunali di circondario hanno lo stipendio di 4000 fiorini, i sostituti, pure di prima classe, di 3000; quelli di seconda classe presso le stesse magistrature rispettivamente di 3500 e 2500 fiorini; presso i tribunali mandamentali (di cantone) gli ufficiali del Pubblico Ministero percepiscono tutti 1200 fiorini.

---

(1) Legge 4 luglio 1894, art. 13.

Capo II. — **Svizzera.**

34. Legislazione federale. — 35. Zurigo. — 36. Valais e Ginevra. — 37. Neuchâtel. — 38. Berna. — 39. Basilea, città. — 40. Argovia. — 41. Friburgo. — 42. Solothurn, Vaud e Ticino.

34. Nella Svizzera le leggi del 5 giugno 1849 sull'organizzazione giudiziaria federale del 1851 sulla procedura penale federale e del 1850 sulle attribuzioni del procuratore generale della Confederazione, aveano organizzato un Ministero Pubblico federale; dopo il 1856, il Consiglio federale era stato autorizzato a lasciar tale posto vacante, ma non andò guari che, fondandosi sulle proporzioni che prende ogni anno lo sviluppo delle istituzioni svizzere, sull'aumento degli affari amministrativi e politici, che interessan la Confederazione, il potere esecutivo ne domandò il ristabilimento a titolo permanente, e una legge del 28 giugno 1889 dava esecuzione a tale proposta.

Il procuratore generale è nominato dal Consiglio federale e posto sotto la sua sorveglianza; può dargli dei sostituti, se ve ne ha bisogno, con quegli onorarî che si credono convenienti; secondo una legge del 22 marzo 1893, il Consiglio federale deve far prestare tanto al titolare quanto ai sostituti il giuramento, prima d'investirli degli incarichi che ad essi debbono essere affidati. Il procuratore generale federale copre le funzioni che gli sono attribuite dalle leggi federali, e specialmente dalla legge sulla procedura penale federale.

Ha inoltre una speciale mansione, la quale non ha mancato, negli ultimi anni, di sollevare le acerbe critiche da parte dei partiti più avanzati della Svizzera: tale mansione è determinata nell'articolo 3 della legge accennata, e stabilisce la sorveglianza sulla polizia dei forestieri, in quanto si rapporta ad atti tali, da compromettere la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, come pure le inchieste a ciò relative. Il procuratore generale deve presentare al Consiglio federale le proposte per l'applicazione dell'articolo 70 della Costituzione federale, in ciò che con-

cerne l'espulsione (1). Il procuratore generale può ancora esser incaricato d'altri lavori di indole penale, che rientrano nelle attribuzioni di giustizia e di polizia, ed esso rappresenta la Confederazione dinanzi al tribunale federale.

Lo stipendio del procuratore generale è di 8000 a 10,000 lire, senza pregiudizio delle indennità di viaggio, che gli sono regolate com'è prescritto per i funzionarî federali. In caso di bisogno, il Consiglio federale ha la facoltà di designare altri rappresentanti del Ministero Pubblico, e in tal caso fa la tassazione dei relativi onorarî (2).

35. Nel cantone di Zurigo, la legge 5 maggio 1889, ratificata con voto popolare il 17 giugno 1889, portava delle modificazioni agli articoli 66 e 70, 1050 e 1051 delle leggi 2 dicembre 1874 e 13 giugno 1880 sull'organizzazione giudiziaria, i quali articoli si riferivano appunto ai funzionarî del Pubblico Ministero. In conformità a tali modificazioni, le funzioni di Pubblico Ministero sono coperte: presso i tribunali distrettuali dagli *Statthalters*, ai quali sono sostituiti, nei distretti di Zurigo e di Winterthur, dei procuratori di distretti particolari; presso il tribunale superiore, il giurì e il tribunale di cassazione, dal *procuratore del Cantone*. Queste funzioni sono incompatibili con qualsiasi altra funzione retribuita sia dal Cantone sia dai privati (funzioni d'avvocato); il Cantone può farsi rappresentare, anche in materia civile, dai funzionarî del Pubblico Ministero.

L'azione penale viene esercitata dai procuratori di distretto nei distretti di Zurigo e di Winterthur e dagli *Statthalters* negli altri distretti, quando si tratti di materia criminale o correzionale; le contravvenzioni sono perseguite

---

(1) Olivetti, *Le istituzioni svizzere*, vol. II, pag. 339, Torino 1903: « È il procuratore pubblico che domanda dunque al Consiglio federale l'espulsione degli stranieri pericolosi alla sicurezza della Svizzera. Data l'elasticità dell'apprezzamento, non dee meravigliare se qualche volta la procura pubblica federale entrò in contrasto con le tradizioni nazionali e con le opinioni di una gran parte del pubblico ».

(2) *Annuaires de législation étrangère*, 1889, pag. 592. Vedi anche *Rivista Penale*, XXXI, 107.

dagli *Statthalters* e, allorquando non dànno luogo che a un'ammenda, spetta ad essi infliggere la congrua pena. Il numero dei procuratori di distretto per Zurigo e Winterthur è determinato, secondo i bisogni, dal Consiglio cantonale, sulla proposta del Consiglio del Governo; essi vengono nominati dagli elettori del distretto per un periodo di tre anni.

Se il Pubblico Ministero d'un distretto si compone di più persone, una di esse, la prima, deve procedere alla distribuzione degli affari e sorvegliare gli aggiunti; però ciascuna agisce sotto la propria responsabilità. In caso di impedimento o di congedo gli *Statthalters* sono sostituiti dai loro supplenti ordinarî, che il Consiglio del Governo può nominare a seconda se ne presenti la necessità, e il procuratore di distretto da un altro procuratore o da uno *Statthalter* a seconda dei casi. I procuratori di distretto hanno diritto a tre settimane di congedo ogni anno; il Consiglio del Governo lo accorda e designa i supplenti (1).

Il primo funzionario del Pubblico Ministero del distretto di Zurigo riceve uno stipendio di lire 4000; gli altri di lire 3500 (2).

36. Il codice di procedura penale del canton di Valais stabilisce che vi ha presso ogni tribunale incaricato dell'amministrazione della giustizia penale un *rapporteur* e un sostituto, nominati dal Consiglio di Stato, che coprono le funzioni di Ministero Pubblico.

Alla loro entrata in funzioni il *rapporteur* e il sostituto prestan giuramento nelle mani del presidente del tribunale, presso il quale debbono funzionare, di adempier fedelmente e senza riguardo a persone le attribuzioni dell'ufficio di cui sono rivestiti.

I *rapporteurs* presso i tribunali distrettuali sono specialmente incaricati della persecuzione di tutti i delitti di competenza del tribunale presso cui essi funzionano. Essi debbon dar avviso al presidente del tribunale di tutti i delitti che si commettono nell'ambito della circoscrizione, tostochè tali delitti pervengono alla loro conoscenza.

Il *rapporteur* assiste alle operazioni istruttorie nelle

---

(1) Brunelli, op. cit., pag. 69 e 70.
(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1889, pag. 716.

procedure correzionali e criminali; tuttavia l'assenza sua non arresta i lavori della Commissione istruttoria. Esso tiene un registro delle denunzie e delle querele e ne dà tutti i mesi notizia al dipartimento di giustizia e di polizia.

Il *rapporteur* deve proceder imparzialmente, in conformità al diritto e alla verità. In tutte le azioni e proposizioni avrà per iscopo di procurare l'applicazione della legge nell'interesse del prevenuto, come pure nell'interesse della pubblica difesa. Non è responsabile verso alcuno delle sue opinioni e conclusioni. Il *rapporteur* è ricusabile e deve egli stesso astenersi in determinati casi espressamente preveduti dal codice; in caso di ricusa il *rapporteur* non può assistere nè all'istruzione nè al dibattimento, e se v'ha contestazione sulla ricusa, il tribunale decide.

Secondo la legge 30 maggio 1896, modificata da una successiva in data 23 maggio 1900, il Ministero Pubblico è rappresentato, presso la Corte d'appello da un procuratore e un suo supplente, nominati dal Gran Consiglio, e in ogni distretto da un procuratore e un suo sostituto, nominati dal Consiglio di Stato.

Nel Canton di Ginevra il Pubblico Ministero è regolato a sistema francese. L'ordinamento e le attribuzioni, secondo quanto riferisce il Brunelli, son contemplate dalla legge 15 febbraio 1816 sull'ordinamento giudiziario, modificata dalla successiva 27 marzo 1880. È data, fra altro, al Pubblico Ministero un'importante ingerenza in materia di fallimenti (1).

37. Il codice di procedura penale per il Cantone di Neuchâtel (25 settembre 1893) prescrive che le funzioni del Ministero Pubblico sono esercitate dal procuratore generale; esso veglia al compimento delle formalità preliminari prevedute dalla legge per l'istruzione degli affari. Esso è il capo dell'ufficio e controlla il giudice istruttore in tutto ciò che si riferisce alle sue funzioni; si assicura in particolare dell'andamento sollecito degli affari e ha diritto d'intervenire in tutti gli atti d'istruzione.

Il procuratore generale sostiene l'accusa dinanzi alle Corti d'assise e i tribunali correzionali, richiede l'applica-

(1) Brunelli, op. cit., pag. 68 e 69.

zione delle pene e veglia a che la sentenza, quando sia passata in giudicato, venga trasmessa al potere esecutivo per l'esecuzione. Presenta le sue conclusioni scritte in tutte le cause di polizia e di polizia correzionale e può intervenire nel procedimento.

Esso delega una parte delle sue funzioni al suo sostituto, che è posto sotto la sua immediata sorveglianza. Tuttavia, quando il sostituto sia chiamato a funzionare, esso esercita nelle operazioni tutte le funzioni del procuratore generale.

Indipendentemente dalle altre attribuzioni che gli son conferite dal codice di procedura penale, il procuratore generale è specialmente incaricato di denunziare i delitti e di richiedere l'apertura dell'istruttoria, senza pregiudizio dei doveri che sono imposti dalla legge ai funzionarî e agenti di polizia giudiziaria.

Allorquando, per una causa qualunque, il giudice istruttore non agisce o è impedito, il procuratore generale può sempre prender in suo luogo le misure necessarie per assicurare la persecuzione d'un delitto. Esso può, a questo effetto, richieder l'assistenza dei funzionarî di polizia giudiziaria e quella dei magistrati locali. Può sentire testimoni, disporre perizie e perquisizioni, emettere mandati, ecc.

Le funzioni di procuratore generale non sono però esclusivamente quelle del pubblico accusatore; esso deve anche porre in luce tutto ciò che può riuscire a discarico dei prevenuti e specialmente impedire che le prove a difesa scompaiano (1).

38. Nel Canton di Berna, l'ordinamento giudiziario è stato regolato dalla legge 31 luglio 1847, e, successivamente ad essa, il codice di procedura penale del 7 ottobre 1850 stabiliva che i sostituti del procurator generale dovessero esercitare, nelle rispettive circoscrizioni una sorveglianza attiva sopra tutti gli altri ufficiali di polizia giudiziaria. Essi possono in qualunque tempo fare ispezioni e controlli degli impiegati di polizia e devono quanto più sovente è possibile farsi presentare quelli dei sindaci, dei prefetti e dei giudici d'istruzione.

(1) Vedi la legge sull'ordinamento giudiziario 13 luglio 1874.

Essi hanno ancora il diritto di prender l'iniziativa dei procedimenti e assistere agli atti tutti d'istruzione.

In particolare essi debbon segnalare al procurator generale gli abusi, che sono pervenuti a loro conoscenza e denunziare a questo magistrato gli ufficiali di polizia giudiziaria, che hanno mancato ai loro doveri; sono tenuti ancora a indirizzare al procuratore generale un rapporto semestrale sullo stato della polizia giudiziaria, sull'andamento delle informazioni e sugli abusi che si son rilevati.

Il procurator generale ha gli stessi diritti dei sostituti; esso sorveglia quest'ultimi nell'esercizio delle loro funzioni e ad essi dà le istruzioni necessarie. Tutti i semestri esso deve mandare alla Camera delle accuse un rapporto circostanziato dello stato della polizia giudiziaria del Cantone.

Il Ministero Pubblico nel Canton di Berna è composto d'un procuratore generale e di cinque sostituti, uno per ogni circoscrizione di Corte d'assise.

Il procurator generale deve rispondere a una condizione speciale; deve conoscere le due lingue francese e tedesca, che sono in uso nel Cantone; esso è eletto dal Gran Consiglio sopra una lista di due o tre nomi, due presentati dalla Corte Suprema e il terzo dal Consiglio esecutivo.

I sostituti sono eletti dal Consiglio esecutivo senza presentazione.

Tutti debbono prestar giuramento dinanzi alla Corte Suprema, prima d'entrare in funzione. Il procuratore generale è obbligato ad abitare a Berna e non può abbandonare la capitale del Cantone senz'essere autorizzato dal presidente della Corte Suprema; per assentarsi per più di otto giorni deve ottenere la concessione dalla Corte Suprema. La stessa autorizzazione è necessaria ai sostituti, che vogliono uscire dalla loro circoscrizione durante più di otto giorni. Essi sono tenuti a risiedere nel capoluogo del circondario (1).

39. La legge sulla procedura penale e l'ordinamento giudiziario di Basilea città, del 5 maggio 1862, stabili-

(1) Babled, op. cit., pag. 267.

scono che i rappresentanti del Pubblico Ministero durano in ufficio sei anni, dopo di che il posto è ancora dichiarato vacante.

Le funzioni del Pubblico Ministero consistono nel prendere parte al disbrigo degli affari di giustizia criminale e nel sorvegliare l'andamento della giustizia punitiva in generale o in qualche particolar caso; devon attendere alle istruzioni preparatorie e dividere gli affari fra i varî giudici istruttori; seguire il procedimento penale durante tutto il suo svolgersi e provvedere all'esecuzione dei giudicati.

Il Pubblico Ministero sta sotto la sorveglianza del Consiglio cantonale, ma però è assolutamente indipendente nell'esercizio della propria azione; per i suoi rappresentanti si richiedon gli stessi requisiti richiesti per i giudici istruttori.

Prima d'entrare in carica ogni funzionario del Pubblico Ministero deve prestar giuramento sovra una formola, che accenna all'indipendenza e imparzialità delle funzioni, alla osservanza delle leggi e all'incorruttibilità dell'ufficio cui è destinato.

Se per il disbrigo degli affari si rende necessario un sostituto al titolare del Pubblico Ministero, il Consiglio cantonale può nominarlo per un determinato lasso di tempo; per il sostituto si richiedon gli stessi requisiti, che si richiedono per il funzionario titolare. In caso di temporanea assenza o impedimento, il tribunale può anche nominare un sostituto anche per la sola durata d'un'udienza.

La successiva legge 1° febbraio 1875 sull'ordinamento giudiziario fissava più precisamente le funzioni del Pubblico Ministero in materia penale; per essa i magistrati e gli agenti incaricati dell'istruzione e della persecuzione dei rei sono: dapprima il procuratore generale, che viene nominato dal Gran Consiglio, serbando il sistema della legislazione precedente della rielezione di sei in sei anni; di poi i sostituti, i quali sono nominati dal Piccolo Consiglio.

La legge 27 giugno 1895, III Sezione, stabilisce che gli ufficiali del Pubblico Ministero sono posti sotto la sorveglianza del Consiglio esecutivo e debbono fargli pervenire un rapporto tutti gli anni e anche più sovente, quando ciò si presenti necessario.

40. Il codice di procedura penale e di ordinamento giudiziario per il Cantone d'Argovia, del 3 marzo 1858, dice che per il disbrigo degli affari del Pubblico Ministero vi sono due funzionarî, nominati dal Gran Consiglio, per una durata di quattro anni, e residenti l'uno in Aarau, l'altro in Baden.

Per esser nominati funzionarî del Pubblico Ministero, si devono posseder determinati requisiti, che sono esposti al § 9 dello stesso codice; la carica di Pubblico Ministero è incompatibile con l'esercizio della professione d'avvocato.

Il Consiglio Superiore è facoltizzato a nominare dei sostituti, in caso d'impedimento dei funzionarî del Pubblico Ministero, e questi sostituti debbon presentare gli stessi requisiti de' titolari.

Ogni funzionario del Pubblico Ministero ha un *attuario*, da ognuno di essi scelto, fra i cittadini svizzeri aventi determinati requisiti e qualità, per una durata di quattro anni. I funzionarî del Pubblico Ministero prestano giuramento dinanzi al Gran Consiglio, gli *attuarî* nelle mani dei funzionarî stessi.

Il Pubblico Ministero agisce in nome dello Stato; esso giudica degli agenti della polizia e prende l'iniziativa dei procedimenti che crede necessarî; esso è il capo della polizia giudiziaria, e come tale ne regola l'andamento, impartisce gli ordini opportuni e regola la disciplina dei suoi subalterni.

Il Pubblico Ministero partecipa al giudice istruttore tutti gli indizî e gli atti che si riferiscono a un delitto commesso; può prender visione degli atti e intervenire in ogni momento dell'istruttoria, nella quale deve presentare le sue conclusioni.

Il funzionario del Pubblico Ministero deve ogni anno far pervenire al Consiglio Superiore una relazione dell'andamento degli affari penali (1).

41. Secondo il codice friburghese, il Ministero Pubblico è incaricato di sorvegliar l'amministrazione della giustizia

(1) *Gesetz ueber Verfahren in peinlichen Strafsachen;* Erster Theil, *Organisation*, tit. III; *Von der Staatsanwalts.*, articoli 7 a 20.

in materia penale, di segnalare gli abusi che pervengono a sua conoscenza e di denunziarli all'Autorità competente.

Gli impiegati e funzionarî della polizia giudiziaria sono sotto la sua dipendenza.

Gli ufficiali del Pubblico Ministero provvedono d'ufficio a che tutti i delitti siano debitamente ricercati e constatati e che i loro autori siano perseguiti; essi sorvegliano l'andamento delle informazioni preliminari e difendono i diritti dello Stato e quelli delle parti lese, che non son rappresentate nell'istruttoria principale; sorvegliano all'esecuzione della sentenza e dei giudicati.

Nell'istruzione d'un processo, il Ministero Pubblico ha diritto di prender visione delle indagini compiute, d'assistere alle operazioni istruttorie e di far tutte le requisitorie che crederà utili; esso ha parimenti diritto di richiedere il giudice istruttore di completare un'inchiesta, determinando i fatti sui quali un'operazione dev'essere diretta.

In materia correzionale il Pubblico Ministero deve, se ne è richiesto dalla Camera delle accuse, dal Consiglio di Stato o da una delle sue direzioni, assistere allo svolgersi delle cause importanti.

In materia fiscale, esso è incaricato di difendere i diritti dello Stato; e a questo effetto si uniforma alle istruzioni date dal Consiglio di Stato.

Tutte le volte che la cosa presenta una certa gravità, il giudice istruttore o il presidente del tribunale ne avvisa il procuratore generale affinchè, al bisogno, intervenga.

42. *a*) Nel Cantone di Solothurn il codice del 18 luglio 1872 stabilisce, al § 4, come principio generale, che gli interessi pubblici sono nei processi penali affidati ai rappresentanti del Pubblico Ministero. Come tali e come sostituiti ad essi possono esser scelti coloro, che sono stati approvati come avvocati; la carica di funzionario del Pubblico Ministero è incompatibile con qualsiasi altra carica ufficiale.

Il funzionario del Pubblico Ministero o il suo sostituto prende parte all'istruttoria penale insieme al giudice istruttore e agli altri funzionarî a ciò destinati, e può intervenire (§ 115) in qualsiasi stadio dell'istruttoria stessa.

Il § 50 di detto codice stabilisce che il Pubblico Mini-

stero, come pure gli ufficiali incaricati della polizia giudiziaria, stanno sotto la direzione del Consiglio Superiore che deve prendere i provvedimenti e dare gli ordini per il suo retto funzionamento.

b) Secondo il codice di procedura penale, 1° febbraio 1850, del Canton di Vaud, i membri del Ministero Pubblico, procuratore generale e sostituti sono posti sotto la sorveglianza del Consiglio di Stato.

Nell'istruzione del processo il Ministero Pubblico ha il diritto, in ogni stadio della causa, di prenderne conoscenza, d'assistere a tutte le operazioni e di far le requisizioni che egli giudica necessarie.

Il Ministero Pubblico ha il diritto di richiedere i giudici di pace di cominciare un'inchiesta, determinando i fatti, ai quali l'informazione dev'esser diretta.

Le leggi sull'ordinamento giudiziario dànno al Consiglio di Stato la facoltà di nominare e di fissare il numero dei sostituti del procuratore generale.

c) Analoga organizzazione v'ha nel canton Ticino; ai sensi della legge sull'ordinamento giudiziario in materia penale, in data 4 maggio 1895, nel canton Ticino vi son tre procuratori pubblici, i quali hanno rispettivamente la loro residenza in Lugano, Locarno e Bellinzona. Il procuratore pubblico residente a Lugano esercita le sue funzioni nei distretti di Lugano e Mendrisio, quello residente a Locarno nei distretti di Locarno e Vallemaggia, quello residente a Bellinzona nei distretti di Bellinzona, Riviera, Blenio e Laventina.

I procuratori pubblici sono nominati dal Gran Consiglio; devono esser avvocati o dottori in legge e aver 25 anni compiuti; essi godono di una piena indipendenza; iniziano l'azione penale e la seguono fino al termine del procedimento, formolando dapprima l'atto d'accusa e prendendo dipoi le loro conclusioni al dibattimento, di cui sono caratteristiche peculiari l'oralità e la pubblicità (1).

---

(1) Secondo il codice di procedura penale ticinese la parte lesa può promuovere il procedimento penale, se non lo promuova o desista il procuratore pubblico, previa autorizzazione della Camera dei ricorsi (art. 3, 73 a 76).

Capo III. — Germania.

43. Legislazione dell'impero; generalità; ordinamento. — 44. Caratteri del Pubblico Ministero. — 45. Funzioni e distribuzione territoriale. — 46. Prussia. — 47. Baviera. — 48. Baden e Brunswick. — 49. Sassonia; Hesse. — 50. Würtemberg e Turingia. — 51. Amburgo e città anseatiche; Alsazia e Lorena.

43. Nota il Birkmeyer, a proposito del diritto tedesco, che già da lungo tempo esisteva in Germania un accusatore pubblico, al quale era affidata l'iniziativa dell'azione penale, e ciò ebbe origine dal fatto che nessun privato intraprendeva l'azione e che perciò era utile un ufficiale pubblico, che ne facesse le veci; esso prendeva talora il nome di *Gemeiner Ankläger*, tal altra di *zur peinlichen Anklage verordneter Kläger*, e ancora di *Malefiz Prokurator* e di *Frevelvogt*.

Ma, dice l'autore, l'attuale accusatore pubblico, qual'è organizzato nel diritto tedesco, non ha alcuna radice in questi accennati istituti, bensì nelle vecchie istituzioni francesi (1).

Il reclutamento dei funzionarî del Pubblico Ministero avviene in Germania con lo stesso sistema, con cui avviene il reclutamento dei magistrati giudicanti; ogni Stato poi ha regolato come meglio gli sembrava la materia, pur mantenendo un indirizzo affine, sia per le condizioni richieste all'ammissione, sia per gli esami, che i candidati debbon sostenere (2).

In Germania la legge sull'ordinamento giudiziario del 27 gennaio 1877, entrata in vigore il 1° ottobre 1879, provocò l'istituzione del Pubblico Ministero in quasi tutti gli Stati dell'Impero (3).

---

(1) Birkmeyer, *Deutsches Strafprozessrecht*, pag. 306 e 307, Berlin 1898; Keller, *Die Staatsanwalts. in Deutschland*, pag. 11.

(2) Vedi dunque la voce *Magistratura*. Vedi anche Babled, op. cit., pag. 120.

(3) Riguardo all'applicazione, questa legge non richiede che un solo requisito: la capacità giudiziaria; lasciando tutto il resto all'apprezzamento dei singoli Stati.

Il Ministero Pubblico (*Staatsanwaltschaft*) è stabilito presso ogni tribunale; gli ufficiali, che ne esercitan le funzioni sono, come in Francia, agenti del potere esecutivo e rappresentanti dello Stato, dipendono direttamente dal Governo, e appunto, per la missione che devon compiere e per lo stretto legame, che li unisce al potere politico, la legge ha lasciato ogni Stato libero di regolarne l'organizzazione.

L'art. 142 dell'ordinamento giudiziario stabilisce che debba esservi un Pubblico Ministero in ogni Stato e presso ogni tribunale; un Ministero Pubblico è pure addetto al Tribunale dell'Impero, ma esso non rientra nell'organizzazione generale e gerarchica degli uffici. I membri del Pubblico Ministero portano il titolo di « Procuratori di Stato » (*Staatsanwalt*), se sono addetti ai tribunali superiori o regionali, e di « Procuratori circondariali » (*Amtsanwalt*), se siedono presso il tribunale circondariale.

Dinanzi alle Corti d'assise le funzioni di Pubblico Ministero sono coperte dal procuratore di Stato del tribunale regionale, presso il quale la Corte d'assise si riunisce.

Il Pubblico Ministero è indipendente dai tribunali e non ha sui giudici alcuna facoltà di sorveglianza o di sindacato; esso è sotto la direzione diretta del Ministro della giustizia.

L'ufficio del Pubblico Ministero presso ciascun tribunale si compone, secondo l'importanza e l'estensione della circoscrizione, di uno o più funzionari.

Presso i tribunali superiori gli ufficiali del Pubblico Ministero si chiamano « Procuratori superiori di Stato » (*Oberstaatsanwalt*) e presso i tribunali regionali « Primi procuratori di Stato » (*Erster Staatsanwalt*).

44. Il Ministero Pubblico è uno e indivisibile (1); tutte le funzioni possono esser esercitate nei limiti d'un circondario dal capo dell'ufficio del Pubblico Ministero; esso centralizza l'azione pubblica, e i procuratori, suoi subordinati, non agiscono che per sua delegazione.

---

(1) Vedi, in argomento, quanto è stato esposto riguardo al Pubblico Ministero di Francia. Il Birkmeyer, a proposito di questo carattere in Germania, dice che è un portato della dottrina francese (*Deutsches Strafprozessrecht*, pag. 317).

Tutti i procuratori sono alla dipendenza del loro superiore gerarchico; essi non hanno tutti la stessa posizione e non tutti appartengono al medesimo personale, giacchè si dividono in due classi: i procuratori di Stato propriamente detti, che sono addetti ai tribunali superiori e regionali, e i procuratori circondariali. Quest'ultimi non sono dal codice considerati come membri regolari e permanenti del Pubblico Ministero e sovente non esercitano le loro funzioni che a titolo accessorio; ogni Stato provvede al loro reclutamento secondo regole particolari, e prevalentemente essi sono o un funzionario di polizia o un impiegato amministrativo nominati *auf Widerruf*, vale à dire revócabili a placito. Però può il Ministro staccare dal tribunale un assessore o un referendario e incaricarlo delle funzioni di Ministero Pubblico; così il Pubblico Ministero è generalmente rappresentato presso il tribunale degli Scabini, da un procuratore che sia all'altezza della competenza del tribunale.

I procuratori di Stato costituiscono il Pubblico Ministero propriamente detto; essi debbono tutti e in tutti gli Stati, come s'è detto, uscire dallo stesso reclutamento dei giudici e avere la stessa capacità; gli stessi esami e gli stessi requisiti sono imposti e nulla impedisce che sieno scelti fra gli stessi giudici, ma allora, eccetto in qualche Stato, perdono il diritto di partecipare, come giudici, alle decisioni.

45. Il codice di procedura penale tedesco stabilisce quali sieno le funzioni del Pubblico Ministero: per quanto riguarda la giustizia criminale, esso è il depositario dell'azione pubblica (*die öffentliche Klage*), esercita tutti gli atti preparatorî e provvede a redigere l'atto d'accusa (*Anklageschrift*).

L'esercizio dell'azione da parte del Pubblico Ministero s'ispira al principio dell'opportunità nelle ingiurie, nelle lesioni personali punibili a querela di parte, per le quali è accordata all'offeso l'azione sussidiaria. Nei recenti studî per la riforma del codice procedurale tedesco si palesò viva la lotta fra il principio di legalità e d'opportunità nell'esercizio dell'azione, e la Commissione concluse in proposito che per tutte le contravvenzioni e, in caso di consenso

della parte lesa, anche per i delitti e i crimini commessi dai minori di quattordici anni, debba darsi facoltà alla Procura di Stato d'astenersi dal procedimento, quando questo non sia necessario nell'interesse pubblico (1).

L'azione del Pubblico Ministero, quanto a competenza territoriale, è uguale a quella del tribunale, presso cui il funzionario è addetto, e i conflitti, che possono sollevarsi, son definiti con varî gradi di giurisdizione, fino al procuratore superiore dell'Impero, se il conflitto sorga fra due procuratori appartenenti a diversi Stati.

Il procuratore regionale è il principale rappresentante del Pubblico Ministero ed è su di lui che riposa quasi completamente l'esercizio dell'azione pubblica, ch'egli delega ai procuratori suoi sottomessi; è pure incaricato dell'esecuzione delle sentenze e dell'applicazione delle pene; ha sorveglianza sugli stabilimenti penitenziarî e, in quasi tutti gli Stati, sovraintende alla tenuta del casellario, oltre ad altri incarichi che son determinati dalle leggi speciali di ciascuno Stato.

Il procuratore regionale è assistito nell'esercizio delle sue funzioni dalla polizia giudiziaria, i cui ufficiali (*Hülfsbeamte*) sono subordinati al procuratore regionale, e sotto la sua immediata sorveglianza e autorità.

Il procuratore superiore ha la sorveglianza generale del Pubblico Ministero e la direzione dell'azione pubblica in tutta la circoscrizione; esso interviene presso il tribunale superiore e prende le sue conclusioni.

Oltre al Ministero Pubblico d'ogni Stato, è stato istituito un Ministero Pubblico presso il Tribunale dell'Impero, il quale ha l'esercizio dell'azione pubblica negli affari portati in prima istanza dinanzi al Tribunale dell'Impero, vale a dire in caso d'alto tradimento. Esso intenta l'azione, ordina le inchieste, sostiene l'accusa e cura l'esecuzione delle pene, e infine, sempre in materia penale, il Ministero Pubblico presso il tribunale dell'Impero cura i ricorsi per revisione e risolve, quanto alla competenza,

---

(1) *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, vol. XXIV, pag. 322. — Vedi anche Oppenheim, *Die Nebenklage*, pag. 1 a 16.

i conflitti fra due procuratori regionali appartenenti a due diversi Stati.

I funzionari del Pubblico Ministero presso il Tribunale supremo dell'Impero debbono, come gli altri, avere la capacità giudiziaria; sono nominati dall'imperatore dietro proposta del Consiglio federale, e non possono esser destituiti che in seguito a decisione della Corte disciplinare.

Il Ministero Pubblico presso il Tribunale dell'Impero si compone d'un procuratore superiore (*Oberreichsanwalt*) (1) e di tre procuratori (*Reichsanwalt*) (2).

Ogni tribunale regionale superiore ha un procuratore superiore; la Germania conta, di conseguenza, ventotto procuratori superiori, i quali o son soli, o assistiti da uno, due o anche tre (come a Monaco) procuratori di Stato (3).

I procuratori regionali sono 169, assistiti complessivamente da 330 procuratori di Stato, distribuiti per numero a seconda dell'importanza della circoscrizione.

Il numero totale dei membri del Pubblico Ministero in Germania presso i tribunali superiori e regionali è di 548, vale a dire: 266 in Prussia, 103 in Baviera, 47 in Sassonia, 28 in Würtemberg, 26 in Alsazia, 17 nel Baden, 18 in Turingia, 11 nell'Hesse, 8 in Meklemburg-Schwerin, 5 in Brunswich e Amburgo, 4 in Oldemburgo, 3 a Brema, 2 a Lippe, Anhalt, e al Tribunale superiore d'Amburgo, 1 a Meklemburg-Straelitz, Schaumburg-Lippe e Lubecca.

46. Esposte così le norme generali che regolano l'ordinamento del Ministero pubblico, secondo le leggi dell'Impero, giova passare in rassegna l'organizzazione e le disposizioni che si riscontrano nei diversi Stati. Certi

---

(1) Con lo stipendio da 14,000 a 17,500 marchi, oltre l'indennità d'alloggio.

(2) Stipendio da 12,000 a 15,000 marchi, e indennità d'alloggio.

(3) Alle procure di Stato presso i tribunali spetta, come presso di noi, la sorveglianza e la direzione della tenuta dei registri delle condanne, del regolamento del casellario. V. ordinanza 16 giugno 1882 del Consiglio federale (*Justiz ministerial Blatt*, 1882, pag. 200), e la successiva 9 luglio 1896 (*Centralblatt für das Deutsche Reich*, 1896, pag. 426).

scrittori prendono la Prussia come Stato tipo, a esso richiamando gli ordinamenti degli altri Stati (1); ciò non è esatto innanzi tutto per il vario modo con cui in ogni Stato si credette opportuno regolare l'applicazione delle leggi generali, e in secondo luogo, per la varia distribuzione dei funzionarî.

In Prussia, e in ciò si deve rilevare una certa somiglianza anche con gli altri Stati, sono necessarî due esami ai candidati licenziati dall'università, di cui il primo presenta caratteri di difficoltà non indifferenti ed è quasi esclusivamente teorico, mentre il secondo si riferisce alla pratica del diritto e riveste d'altronde minore difficoltà. Superati questi due esami, dopo il primo dei quali il candidato può pretendere al titolo di *Referendar* e dopo il secondo di *Gerichtsassessor*, l'aspirante non fa ancora parte dell'organismo del Pubblico Ministero; la nomina avviene da parte del capo dello Stato e prima d'entrare in funzione il nominato è obbligato a prestar giuramento dinanzi al tribunale o al presidente del tribunale stesso, presso cui è assegnato.

Il Pubblico Ministero è indipendente dai tribunali; essi non hanno alcun'azione su di esso, ed egli, a sua volta, non possiede sulla magistratura potere di sorta (2).

La riforma giudiziaria germanica si può dire che abbia avuto l'iniziativa e il focolare in Prussia. Al *Fiskalat* dell'antica Germania (3) si vede succedere in Prussia, per le indagini fiscali, la persona d'un « inquirente » nominato dal tribunale fra i giudici; nelle cause fiscali, un commissario di giustizia (*Justizcommissarius*) o un procuratore giudiziale (*Rechtsanwalt*), che rappresentavano il fisco (4).

A traverso lunga evoluzione e miglioramenti, ora la Prussia può vantare un complesso di funzionarî del Pubblico Ministero perfettamente organizzato.

Il Pubblico Ministero vien considerato come il custode delle leggi dello Stato, deve prender l'iniziativa dell'azione

---

(1) Babled, op. e loc. citato.

(2) Per più ampie notizie in proposito vedi Otto, *Die preussische Staatsanwaltschaft*, Berlin 1899.

(3) Vedi il precedente n. 17.

(4) Napodano, op. cit., pag. 51.

penale, allorquando a lui giunga notizia o denunzia d'un reato commesso, assiste ai dibattimenti e riassume la prova, ma non può intervenire nella camera delle deliberazioni; gli spetta provvedere all'esecuzione della sentenza, ha autorità disciplinare sovra i magistrati e i funzionarî della polizia giudiziaria e a lui è demandata la sorveglianza degli stabilimenti penitenziarî e la direzione degli ufficî del casellario.

47. Riferisce il Napodano (1) che, nel diritto bavarese, si riscontra, per la prima volta, motto d'un pubblico accusatore in un capitolo del processo penale del 1813, che tratta del Consiglio di guerra (*Standrecht*).

Fu nel 1848 che in Baviera s'iniziarono riforme degli ordinamenti giudiziarî (2) e in tale occasione si provvide al legame che unisce la magistratura con la suprema autorità dello Stato; tale organo fu il Pubblico Ministero, il quale però venne organizzato e regolato in modo, che la sua posizione e attività non avesse in alcuna guisa a minacciare l'indipendenza della magistratura.

« L'opera della successiva reazione, dice il Napodano, ravvisando nell'istituto del Pubblico Ministero in Baviera il portato della rivoluzione e non quello d'un vero progresso impedì il libero sviluppo di questa salutare e nobile istituzione » (3) e si provvide piuttosto col sistema delle missioni allo stabilimento di funzionarî che attendessero all'accusa.

Fu il 25 giugno 1850 che il Pubblico Ministero venne organato in modo permanente, quale Autorità indipendente dalla potestà giudiziaria, e con la legge 10 novembre 1861 si formò l'ufficio del Pubblico Ministero uno e indivisibile sotto la direzione suprema del Ministro di giustizia.

Nell'ordinamento si segue un preciso criterio gerarchico; i funzionarî sono amovibili.

Compete al Pubblico Ministero di perseguire ogni azione punibile, di cui viene a cognizione, provocando la debita inquisizione dal giudice istruttore; il funzionario del Pub-

(1) Napodano, op. cit., pag. 44.
(2) Keller, *Die Staatsanwaltschaft in Deutschland*, pag. 90.
(3) Napodano, op. e loc. citati.

blico Ministero ha diritto di assistere all'istruttoria, segue il dibattimento sino alla sentenza e deve curarne l'esecuzione; è incaricato, fra altro, della custodia del casellario giudiziale.

Incarichi speciali, affidati al procuratore regionale, consistono nell'ispezione, una volta all'anno, delle conservatorie delle ipoteche, e, ogni tre anni, di tutti gli uffici notarili, essendo obbligato a trasmettere, ogni anno prima del primo aprile, un rapporto al procuratore superiore, riferendo i risultati della sua opera di controllo.

I procuratori presso i tribunali inferiori debbon tenere un elenco (*Strafprozessliste*) di tutti gli affari trattati, come pure debbon tenere un registro delle contravvenzioni.

I funzionarî del Pubblico Ministero sono così distribuiti: presso i tribunali superiori regionali, cinque procuratori superiori con uno stipendio di lire 8250 a 9900, assistiti da sei procuratori con uno stipendio di lire 8650. Nei tribunali regionali i primi procuratori sono ben 28, e sono 64 i procuratori, stipendiati rispettivamente con un minimo di 4650 e 2850 lire. Presso le magistrature inferiori, le funzioni di Pubblico Ministero sono spesso affidate a funzionarî dell'Amministrazione interna (Autorità politica).

L'ordinanza 23 settembre 1879 stabiliva che, se il circondario di Corte d'assise comprende quelli di più tribunali regionali, ogni procuratore regionale deve sostenere l'accusa nella sua circoscrizione.

48. A differenza di tutti gli altri Stati, il Baden, come la Sassonia, ha affidato la tenuta del casellario, ordinariamente lasciata agli ufficiali del Pubblico Ministero, al giudice del circondario.

Il procuratore regionale è, come si disse più sopra, anche nel granducato di Baden il vero depositario dello esercizio dell'azione penale, e di ciò si ha una riprova in un'ordinanza del 29 settembre 1879, che stabiliva che il procuratore circondariale non può rifiutarsi d'intentar un'azione che sul conforme avviso del procuratore regionale. Il funzionario del Pubblico Ministero assiste all'istruzione e al dibattimento, è informato dai giudici del circondario degli errori disciplinari commessi dai notai, vigila

sopra i tribunali, presso i quali funziona, è capo della polizia giudiziaria e la forza armata deve obbedirgli sempre e dovunque.

Il procuratore superiore presso il tribunale regionale superiore non è assistito da alcun procuratore e percepisce uno stipendio di lire 5000 a 7750, oltre a 750 lire d'indennità di rappresentanza; presso i tribunali regionali vi son sette primi procuratori e nove procuratori, la cui retribuzione ammonta a lire 6875 per i primi, 5625 per i secondi.

Secondo quanto venne disposto con la legge 3 marzo 1879 (1), il primo procuratore e i procuratori di Stato sono nominati dal granduca, non sono considerati come funzionarî dell'ordine giudiziario e son posti sotto la dipendenza del Ministro della giustizia.

Nel granducato di Brunswick, invece, la legge 1° aprile 1879 (2) considera solo il procuratore generale all'infuori dell'organizzazione giudiziaria, e ciò a differenza degli altri membri del Pubblico Ministero; quest'ultimi sono scelti fra i giudici, nominati a vita, adempiono alle funzioni di Pubblico Ministero per mezzo di missione temporanea e revocabile con una decisione del capo dello Stato, resa su proposta dell'Amministrazione della giustizia; e questo è precisamente il sistema napoletano del 1817 che anche in Italia si voleva reinstaurato nelle vecchie e recenti proposte di riforma (3).

Le funzioni del Pubblico Ministero nel granducato sono coperte da un solo procuratore superiore con lo stipendio da lire 9375 a 10,000, e da due primi procuratori presso i tribunali regionali, assistiti da altri due procuratori, con lo stipendio rispettivo di lire 3375 a 7000 tanto gli

(1) *Gesetz die Einführung der Reichsjustizgesetze in Grossherzogthum Baden betreffend* (*G. und V. Bl. für* 1879, n. 10).

(2) *Ausführungsgesetz zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetz* (*G. und V. S. für* 1879, n. 11).

(3) Altri Stati germanici hanno, come il granducato di Brunswick, adottato il sistema delle missioni; così il Meclemburg, l'Oldemburg, lo Schaumburg-Lippe.

uni che gli altri, con la differenza che i primi procuratori percepiscono un'indennità annua di lire 750.

I funzionarî del Pubblico Ministero esercitano l'azione penale, sono capi della polizia, esercitano la direzione delle carceri e degli istituti di correzione nel proprio distretto e hanno la custodia del casellario giudiziale (1).

49. In Sassonia, il procuratore presso i tribunali superiori si chiama, a differenza di quelli degli altri Stati, che li chiamano « Procuratori superiori di Stato » (*Oberstaatsanwalt*), « Procuratore generale » (*Generalstaatsanwalt*), e i procuratori, che assistono il capo del Pubblico Ministero e che hanno carattere di permanenza, si chiamano « Procuratori ausiliarî » (*Hülfstaatsanwalt*).

Presso i tribunali circondariali le funzioni di Pubblico Ministero sono esercitate dal sindaco o da un impiegato municipale, che però non può esser nominato procuratore se non con l'autorizzazione del Comune.

Presso il Tribunale Superiore di Dresda vi sono un procuratore generale e un procuratore: il primo percepisce uno stipendio di lire 13,875, il secondo di lire 9,375: presso i tribunali regionali vi sono 7 primi procuratori, retribuiti variamente a seconda della sede e 38 procuratori, pure con lo stesso criterio, differentemente stipendiati.

Il funzionario del Pubblico Ministero è, come negli altri Stati, il capo della polizia giudiziaria, deve curare l'esecuzione delle pene, cui, entro determinati limiti stabiliti dalla legge, può, a suo prudente arbitrio, accordare delle dilazioni.

Nel granducato d'Hesse è in vigore la legge sull'organizzazione giudiziaria del 3 settembre 1878 (2). In essa, quanto al Ministero Pubblico, è detto che i membri d'esso, addetti al tribunale regionale superiore e ai tribunali di distretto, non sono a considerarsi come funzionarî giudiziarî. In caso d'impedimento dei membri del Ministero Pubblico, il presidente dee designare un funzionario giudiziario o un giu-

(1) Geyer, *La nuova legislazione germanica sulla procedura penale* (*Riv. Pen.*, VIII, 10).

(2) *Gesetz die Ausführung des Deutschen Gerichtsverfassungsgesetz betreffend* (*R. bl.*, 1878, n. 19).

dice per sostituirli. I borgomastri e i loro aggiunti, addetti al tribunale circondariale, sono tenuti al bisogno a supplire il procuratore del circondario (art. 22 a 25).

Il procuratore generale, come in quasi tutti gli Stati della Germania, è incaricato della tenuta del casellario giudiziario, e inoltre è incaricato della sorveglianza degli ufficî notarili e delle conservatorie delle ipoteche.

V'ha un unico procuratore generale stipendiato con lire 9375; tre primi procuratori presso i tribunali regionali, con lo stipendio di lire 6250 a 7500, assistiti da sette procuratori, retribuiti con 3125 a 5625 lire annue.

50. Anche nel Würtemberg la legge per l'entrata in vigore del codice d'ordinamento giudiziario germanico, in data 24 gennaio 1879, stabilisce, all'art. 24, che i funzionari del Pubblico Ministero del tribunale superiore e dei tribunali regionali non sono considerati come funzionarî dell'ordine giudiziario; essi appartengono alla categoria dei funzionarî nominati a vita, possono, in qualunque momento, esser chiamati presso tutt'altro tribunale da quello al quale erano stati assegnati, o esser nominati in un impiego della magistratura, a condizione di serbar una posizione uguale, come rango e come trattamento. Le funzioni di Ministero Pubblico presso i tribunali circondariali e dei tribunali degli Scabini sono coperte sia dai membri del Ministero Pubblico addetti ai tribunali regionali o dai loro sostituti, sia da rappresentanti speciali nominati dal Ministro della Giustizia e scelti fra persone atte a coprire funzioni giudiziarie.

Il procuratore superiore presso il tribunale superiore non è assistito da alcun sostituto; esso percepisce uno stipendio di lire 8750 a 9250; otto sono invece i primi procuratori presso i tribunali regionali, alla cui dipendenza stanno 19 procuratori; i primi ricevono una retribuzione di lire 5500 a 6500, i secondi da lire 3500 a 4500.

Nel codice di procedura penale di Turingia è stabilito che in ogni circoscrizione giudiziaria vi debba essere un rappresentante del Pubblico Ministero; presso le magistrature d'appello havvi un procuratore generale (*Oberstaatsanwalt*) e presso la Corte Suprema pure un procuratore generale (*Generalstaatsanwalt*). I funzionari del

Pubblico Ministero debbon presentare gli stessi requisiti dei magistrati giudicanti.

In certi casi, il procuratore generale d'una circoscrizione può destinare i procuratori a coprire le funzioni di Ministero Pubblico in un altro circondario; così può il Ministro della giustizia provvedere ai trasferimenti dei funzionarî del Pubblico Ministero.

Come sostituto al procuratore generale presso la Corte Suprema può il Ministro della giustizia designare un procuratore generale presso la Corte d'appello o un'altra persona della magistratura giudicante.

Ai funzionarî del Pubblico Ministero spetta, presso qualunque magistratura esercitino essi le loro funzioni, l'iniziativa dell'azione penale. Tutti i funzionarî del Pubblico Ministero sono sotto la direzione del procuratore generale, al quale specialmente spetta l'istruzione preparatoria per i giudizî dinanzi ai giurati.

I procedimenti presso la Corte Suprema debbono sottostare all'ingerenza del procuratore generale presso d'essa (*Generalstaatsanwalt*).

In generale, però tutti i funzionarî del Pubblico Ministero sottostanno alla sorveglianza del Ministero di giustizia, e di conseguenza debbono osservare incarichi di sovraintendenza e di disciplina, denunziando gli abusi e le mancanze che eventualmente avessero a verificarsi.

I funzionarî del Pubblico Ministero debbon provvedere alla persecuzione dei delinquenti, all'accertamento dei reati che vengono commessi nella circoscrizione sottoposta alla loro sorveglianza. Essi possono intervenire nell'istruttoria prendendovi le conclusioni tanto a voce come per iscritto, e richiedere, allorchè ne ravvisino la necessità, l'aiuto e la cooperazione degli ufficiali di polizia giudiziaria.

I funzionarî del Pubblico Ministero sono in numero di diciotto, di cui un procuratore regionale e un sostituto con lo stipendio il primo di lire 9375, il secondo di lire 5625 e, presso i tribunali regionali, di otto primi procuratori e di otto sostituti.

51. *a*) In Amburgo, all'infuori dei membri ordinarî degli ufficî, dei sostituti e ausiliarî sono temporaneamente addetti ai procuratori di Stato e li assistono nelle loro fun-

zioni; essi non possono essere scelti che fra le persone aventi la capacità giudiziaria, vale a dire fra gli assessori o gli avvocati; in Amburgo, essi ricevono un'indennità di cinquecento lire al mese, a Lubecca invece l'indennità è calcolata sul piede di tremila lire all'anno, ma, se essi sono avvocati, possono, in civile, continuare a esercitare la professione.

Ad Amburgo i procuratori circondariali presso il tribunale degli Scabini devono aver superato almeno il primo esame giudiziario, e spetta ad essi uno stipendio di 3750 a 6250 lire; i due procuratori circondariali debbono esser, secondo quanto si è prescritto fino dal 1884, dottori in diritto.

b) A Brema il procuratore regionale adempie nel tempo stesso le funzioni di procuratore circondariale.

In generale, il procuratore del circondario è nominato dal Senato, come dal Senato sono nominati i procuratori di Stato propriamente detti e i sostituti (*Substitut*), in caso d'impedimento di questi.

A Brema il procuratore del circondario ha l'incarico della tenuta del casellario; i funzionari del Pubblico Ministero quivi residenti sono due (un titolare con stipendio di lire 12,500 e un sostituto con lire da 6250 a 12,500) presso il tribunale superiore; presso il tribunale regionale vi è un primo procuratore e cinque procuratori. In Amburgo vi sono solo cinque procuratori presso il tribunale regionale, e a Lubecca v'è un solo primo procuratore, ugualmente presso il tribunale regionale.

c) L'Alsazia-Lorena aveva provveduto all'entrata in vigore della legge sull'ordinamento giudiziario con la legge 4 novembre 1878 (1). Alla Sezione IX, articoli 23 a 27 si tratta del Ministero Pubblico (*Staatsanwaltschaft*); è ivi detto che i procuratori pubblici son nominati dall'imperatore; coloro che sono atti alle funzioni giudiziarie possono soli esser incaricati temporaneamente delle funzioni di Pubblico Ministero, presso i tribunali di distretto e il tribunale superiore.

(1) *Gesetz betreffend die Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetz* (*Bull.*, 1878, n. 13, pag. 65).

I rappresentanti del Pubblico Ministero presso i tribunali *de bailliage* sono revocabili (*auf Wiederruf*); essi sono nominati dal primo funzionario del Pubblico Ministero presso il tribunale superiore, d'accordo col presidente di dipartimento, e scelti in generale tra i funzionarî dell'Amministrazione di polizia. Queste funzioni possono esser affidate a un procuratore, a un assessore o a un referendario, nominato dal Ministero.

In caso d'urgenza, il sindaco del capoluogo del circondario o colui che lo rimpiazza legalmente, deve coprire presso il tribunale le funzioni del Pubblico Ministero. I membri del Pubblico Ministero presso il tribunale circondariale sono ausiliarî dei procuratori pubblici per gli affari che non sono di competenza dei tribunali circondariali, nè dei tribunali degli Scabini.

Una successiva legge in data 30 luglio 1880 (1) attribuiva al Ministro il diritto, che, in virtù della legge 14 luglio 1871, apparteneva al primo presidente e al procuratore generale, di nominare i rappresentanti del Pubblico Ministero presso i tribunali cantonali.

Nell'Alsazia il procuratore superiore presso il tribunale superiore regionale è assistito da due procuratori regionali; il titolare percepisce uno stipendio di 15,000 lire, gli altri da 7500 a 9000; nei tribunali regionali e distrettuali sonvi sei procuratori regionali e quindici assistenti, i primi dei quali retribuiti con lire 7500 a 9000, i secondi con lire 4125 a 7875, oltre un'indennità (*Funktionzulage*).

Capo IV. — Austria-Ungheria.

52. Austria; ordinamento. — 53. Attribuzioni in penale. Stipendio. — 54. Ungheria; caratteri e funzioni del Pubblico Ministero.

52. Il regolamento di procedura penale austriaco del 23 maggio 1873 s'occupa al capo III, § 29 « della procura di Stato » (*Staatsanwaltschaft*). Presso ogni Corte di giustizia di prima istanza è nominato un procuratore di Stato

(1) *Gesetz betreffend die Erneunung der Subalterbeamten bei den Gerichten.*

(*Staatsanwalt*); presso la Corte di giustizia di seconda istanza un procuratore superiore di Stato (*Oberstaatsanwalt*) e presso la Corte Suprema di giustizia un procuratore generale (*Generalstaatsanwalt*), col necessario numero di sostituti (*Stellvestretern*), i quali, quando agiscono in nome del titolare, sono per legge autorizzati a tutte le funzioni d'ufficio di lui.

I membri della Procura di Stato devon tutelare l'interesse dello Stato nella sfera d'azione ad essi demandata; nelle loro funzioni d'ufficio essi sono indipendenti dai giudizî ai quali sono addetti.

I procuratori di Stato presso le Corti di giustizia di prima istanza sono subordinati immediatamente ai procuratori superiori e questi al procuratore generale presso la Cassazione, il quale alla sua volta dipende dal Ministro della giustizia.

La legge sull'organizzazione giudiziaria in data 27 novembre 1896 (1), quantunque nulla innovasse sulle precedenti disposizioni riguardo al Pubblico Ministero, ribadiva che, quanto alla dipendenza e alla gerarchia, i membri del Pubblico Ministero, così presso le Corti di giustizia, come presso i tribunali sono sotto la direzione del Ministro di giustizia; questo diritto di sorveglianza implica quello di ingerirsi nella spedizione degli affari, di richiamare i funzionarî al compimento dei loro doveri, di riparare ai falsi da essi compiuti (2).

Appartiene alla sfera d'affari del procuratore di Stato presso la Corte di giustizia di prima istanza, prender parte a tutti i rilievi preliminari, processi istruttorî e dibattimenti per crimini e delitti e anche a tutte le discussioni sui ricorsi contro le decisioni dei giudizî distrettuali e alle sedute della Corte d'assise, nel circondario della Corte di giustizia di prima istanza. Egli è autorizzato a prender parte in persona, o col mezzo d'un sostituto, alle trattazioni, che son di competenza dei giudizî distrettuali. Egli deve fare mensilmente rapporto al procuratore superiore

(1) *Gesetz womit Vorschriften ueber die Besetzung, innere Einrichtung, und Geschäftsordnung der Gerichte erlassen verden* (*Reichsgesetzblatt*, 1896, n. 17, pag. 643).

(2) Art. 73, 74, 76.

di Stato sugli affari penali definiti, su quelli ancora pendenti e sullo stadio in cui questi si trovano; deve poi fare rapporto al medesimo nei casi dubbi, qualora si tratti di avviare un processo d'istruzione o di desistere dal medesimo, oppure anche soltanto di singole misure importanti nel processo d'istruzione (1).

Il procuratore superiore di Stato, oltre alla trattazione degli affari della Corte cui è destinato, ha il dovere della sorveglianza degli organi a lui subordinati. I procuratori superiori hanno giurisdizione disciplinare sovra i magistrati e gli ufficiali d'ordine presso le magistrature (2), sui notai (3), sugli avvocati (4).

Il procurator generale tratta gli affari della Corte di cassazione, provvedendo ai ricorsi nell'interesse della legge.

53. I procuratori di Stato sono obbligati a perseguire d'ufficio tutte le azioni punibili d'azione pubblica, che vengono a loro cognizione; spetta ad essi vegliare che si faccia giusto apprezzamento delle risultanze di fatto, e sono autorizzati a intervenire in qualsiasi stadio del procedimento (5). Essi fanno le loro proposte (*Anträge*) a voce o per iscritto e su ognuna di esse deve aver luogo una pronunzia del magistrato. Essi posson assistere alla discussione della Corte di giustizia, ma non hanno diritto d'esser presenti alla votazione e deliberazione.

---

(1) Vedi, in proposito, le istruzioni ministeriali 6 gennaio 1874, n. 16812; 25 novembre 1873; 25 luglio 1871; 5 maggio 1897; 23 maggio 1897 (*R. G. B.*, n. 130).

(2) Legge 21 maggio 1868 e 27 novembre 1896.

(3) Legge 25 luglio 1871.

(4) Legge 1° aprile 1872.

(5) Vi ha però partecipazione dei privati; secondo il codice austriaco, la parte danneggiata diventa accusatrice privata in via principale nei reati, per i quali si procede a querela di parte, e necessariamente nei reati per i quali si procede d'ufficio, quando il Pubblico Ministero si rifiuti d'iniziare il procedimento, ovvero quando, dopo averlo iniziato, ne receda prima o dopo la sottoposizione ad accusa. L'accusa sussidiaria dev'esser consentita dalla Camera di consiglio o dalla Corte di giustizia di seconda istanza (Relazione sul progetto di codice di proc. penale per il regno d'Italia, 28 novembre 1905, pag. 45 e 224).

I procuratori di Stato hanno facoltà di mettersi in immediato rapporto con le Autorità di pubblica sicurezza, o con altre Autorità dello Stato, provinciali o comunali, e a chieder la loro assistenza, come anche di chiamare, nel caso di bisogno, la forza armata senza l'intervento di altra Autorità; le Autorità di sicurezza e i funzionarî ad esse subordinati devon ubbidire ai loro ordini.

Il procurator generale e i procuratori superiori di Stato debbon fare una relazione al Ministro di giustizia, dopo la fine d'ogni anno, sugli affari penali definiti durante il medesimo e su quelli ancora pendenti, sullo stato e andamento dell'amministrazione giudiziaria, come pure sui difetti osservati nella legislazione e nell'andamento degli affari.

Nei casi di giudizî per contravvenzione dinanzi ai magistrati distrettuali (preture urbane), le funzioni della Procura di Stato son esercitate dagli organi che di volta in volta vengono indicati per via d'ordinanza.

Il Pubblico Ministero ha il diritto di vigilare sulla disciplina dei membri del tribunale e su tutto il corpo degli impiegati; e può anche fare, ove d'uopo, un'istruttoria disciplinare. Esso, che rappresenta il legame tra il Governo e i tribunali, mette a giorno il Ministro di giustizia dello stato e andamento dell'amministrazione (1).

I funzionarî della Procura di Stato hanno anche l'incarico di intervenire nell'esecuzione delle sentenze come è prescritto nei §§ 401, 404, 407, 408 dello stesso regolamento di procedura penale. Con ordinanza del Ministero di giustizia in data 8 dicembre 1897 fu istituito un sistema di casellario giudiziale, il quale è affidato alla Procura di Stato del luogo di domicilio del condannato; e, in caso di domicilio all'estero o ignoto, ogni Procura di Stato del luogo in cui si verifica la condanna esegue la registrazione (2).

Spetta ai rappresentanti del Pubblico Ministero la sorveglianza delle prigioni, la cura delle statistiche sull'amministrazione della giustizia penale e sullo stato degli stabilimenti penitenziarî.

---

(1) Napodano, op. cit., pag. 35.

(2) De Notaristefani, *La legge Lucchini sul casellario giudiziale*, pag. XXXII, Verona 1902.

Gli stipendî dei funzionarî del Pubblico Ministero sono così graduati: procuratore generale 7000 fiorini; avvocato generale 6000 fiorini; procuratori di Stato presso le Corti d'appello 3600 fiorini; e i loro sostituti 2400; i procuratori di Stato presso i tribunali son, come i giudici, suddivisi in tre classi, cui rispettivamente è assegnato lo stipendio di fiorini 2400, 2200 e 2000 oltre l'indennità, per tutte le classi di 700 fiorini.

54. Sostanzialmente uguali caratteri a quelli della legislazione austriaca presenta l'ordinamento ungherese; solo, come osserva il Brunelli, dove la legislazione ungherese è superiore, è « nella prevalenza, o, meglio, in una maggior accentuazione accordata al principio accusatorio, e conseguentemente a un più corretto e razionale intervento della parte danneggiata nell'esercizio dell'azione penale » (1).

Il Pubblico Ministero in Ungheria è composto di *procuratori generali* sedenti presso ogni Corte di giustizia di seconda istanza, e di *procuratori regî* sedenti presso ogni Corte di giustizia di prima istanza; tutti coadiuvati da sostituti e disciplinati da un legame di subordinazione, che rende il funzionario gerarchicamente inferiore dipendente dal superiore (2).

Il codice di procedura penale ungherese del 4 dicembre 1896 tratta al capitolo III della « regia Procura ». Per i reati da perseguirsi d'ufficio incombe alla regia Procura il dovere dell'inquisizione e di rappresentare la pubblica accusa nel procedimento penale; essendo l'accusa rappresentata dalla regia Procura, non si può prendere alcuna decisione in merito senza averla udita.

La regia Procura può ricusar la rappresentanza dell'accusa quando sia convinta non essere incriminabile l'azione denunziata o quando non si possano procurar i mezzi di prova necessarî per la riuscita della procedura. Alla parte danneggiata però, che avrà fatta la denunzia o l'istanza privata, la regia Procura sarà obbligata di far conoscere, al più presto, eventualmente dopo compiuta l'inquisizione,

---

(1) Brunelli, op. cit., pag. 116; Heil, *Il nuovo progetto di procedura penale per l'Ungheria* (*Rivista Penale*, XXIX, 517).
(2) Brunelli, op. e loc. citati.

con decisione scritta e motivata, il suo rifiuto ad accettare la rappresentanza dell'accusa.

La regia Procura però, nonostante che abbia ricusato di rappresentar l'accusa o l'abbia ritirata nel corso della procedura, potrà, anche durante il procedimento penale iniziato, rispettivamente proseguito in base dell'accusa privata prendere ispezione degli atti o richiamarli per breve tempo, e potrà, anche quando che sia, assumere la rappresentanza della pubblica accusa.

La competenza della regia Procura è determinata dalla competenza dell'Autorità giudiziaria, presso cui si trova in funzione. In caso d'urgenza però la regia Procura, anche non competente, è tenuta ad adempiere le attribuzioni della pubblica accusa nel suo territorio. Di tale adempimento si deve, al più presto, render avvisata la regia Procura competente; nei casi di conflitto fra la regia Procura per il fatto d'incompetenza, deve decidere il procuratore generale; nel caso di conflitto fra più Procure generali e fra delle Procure regie, appartenenti a distretti di più Procure regie, deve decidere il Ministro della Giustizia.

La regia Procura ha facoltà di mutar l'accusa, adducendone i motivi; come pure adducendone i motivi, può ritirarla fino al principio della riunione segreta per la pronunzia della sentenza; nella procedura avanti le Corti d'assise fino alla formulazione delle questioni dirette ai giurati; nei giudizî avanti i magistrati distrettuali, fino al termine della trattazione, e, nel caso ch'essa abbia proposta l'emissione d'un mandato penale, fino all'emissione di esso. Il ritiro dell'accusa nello stadio ulteriore della procedura non limita in nessuna guisa la decisione del giudizio; quando però il giudizio di prima istanza non abbia pronunziato sentenza in base al dibattimento e alla trattazione, e rispettivamente quando il mandato penale emesso abbia perduta la sua efficacia per causa d'eccezione, la regia Procura riacquista il diritto di far cadere l'accusa; la proposta di far cessare il procedimento è considerata come il ritiro dell'accusa.

Le Autorità e gli organi di pubblica sicurezza dello Stato, dei Municipî, delle città con magistrato ordinario e dei Comuni, son tenuti ad adempiere immantinenti e puntualmente gli ordini o le richieste a loro dirette dai

regi procuratori nella loro sfera d'attribuzioni e, in caso d'urgente bisogno, la regia Procura può direttamente invocare l'assistenza della forza armata.

La legge VII del 1871 stabiliva che i membri degli uffici del Pubblico Ministero fossero sotto la sorveglianza e l'autorità del Ministro di giustizia. La legge XVII del 1891 (1) stabiliva che, oltre a ciò, ogni ufficio è collocato sotto la direzione e la sorveglianza dei capi gerarchici e che l'autorità del procuratore generale di Stato si estende sovra tutti i procuratori del re posti nella sua giurisdizione.

Tale sorveglianza è esercitata agli effetti della disciplina e della condotta, oltre che per la capacità a coprire l'ufficio assegnato; e per questo v'ha un diritto di controllo, con facoltà d'infliggere una pena da un fiorino a cinquanta, pena questa d'ordine puramente interno e disciplinare.

Capo V. — Spagna.

55. La *Promotoria fiscal* e il *Ministerio fiscal*. Sua funzione generica. — 56. Ordinamento, reclutamento e carriera. — 57. Di un'attribuzione speciale del Pubblico Ministero in materia penale.

55. L'istituzione del *Ministerio fiscal* non è certo recente in Ispagna, come non è recente negli altri paesi. Però in Ispagna l'ordinamento stabile di quest'istituto s'è fatto attendere più che altrove; l'esercizio di questa funzione, che ora, completamente organizzata, si chiama *Ministerio fiscal*, era affidato a persone, nominate dal giudice in ogni processo e caso particolare, le quali non potean certamente presentar le condizioni e le garanzie necessarie al retto sviluppo dell'istituto.

Nei primi anni del regno d'Isabella II si creò, con criteri e caratteri stabili, l'ufficio del Ministero Pubblico presso ogni giudice e magistratura dipartimentale; questi ufficiali venivan nominati dalla Corona e presero dapprincipio il nome, che taluni ancora conservano, di *Promotoria fiscal* (2).

---

(1) Sanzionata il 3 giugno 1891, pubblicata nel bollettino il 15 giugno 1891.

(2) In ispecie presso i tribunali di prima istanza.

Il *Ministerio fiscal* ha la missione « de defender les intereses de la causa pública, promover la persecucion y castigo de los delitos públicos que ofenden imediata y directamente à la sociedad (1), y representar al Gobierno en sus relaciones con el poder judicial. Mas al proprio tiempo le está encomendada muy e specialmente la protection y defensa de la inocencia y el deber de respetar y de procurer que se respeten los legitimos derechos de las personas procesadas aunque sean delinquentes. Debe asimismo vigilar por el puntual y exacto cumplimiento de las sentencias firmes dietadas en las asuntas, en que interviene, para que sea una verdad la cosa juzgada; y en fine cooperar eficazmente y por todos los medios que le sugiera su celo, á la recta y pronta administracion de la justicia, denunciando las faltas que se cometerien para obtenir su remedio » (2).

56. Vi sono in Spagna funzionarî del Pubblico Ministero presso tutti i tribunali, e le condizioni che si richiedon per poter entrar a farne parte sono quelle stesse che si richiedono per i magistrati giudicanti, e, nella stessa guisa che a quest'ultimi, sono ai funzionarî del Pubblico Ministero estensibili le cause d'incompatibilità e incapacità (3).

Havvi, dal lato disciplinare, regolare gerarchia, per modo che ogni funzionario dipende e può esser corretto e punito dal suo superiore gerarchico, salvo un sistema di ricorso a ognuno riservato (4).

Quantunque anche in Spagna vi siano, dal lato del reclutamento e della carrierà, varî punti d'analogia fra la magistratura giudicante e i funzionarî del Pubblico Ministero, pure quest'ultimi non godono di speciali garanzie,

---

(1) Il codice spagnuolo, con una certa larghezza ammette la partecipazione dei privati nell'esercizio dell'azione penale; l'azione è popolare perchè qualsiasi cittadino, che trovasi nel pieno possesso dei suoi diritti, può porla in movimento. In pratica però è poco e raramente esercitata (Verdier e Depeiges, *Introduction au code de procédure criminelle espagnole*, Paris 1898).

(2) Ruiz y Rodriguez, *Tratado general de procedimientos criminales*, pag. XVIII, XIX, Madrid 1877.

(3) Art. 771 a 774 legge sull'ordinamento del potere giudiziario.

(4) Art. 850 a 854 legge sull'ordinamento del potere giudiziario.

come quella dell'inamovibilità. Rappresentanti del Governo e difensori dell'Amministrazione generale, essi stanno sotto la dipendenza del Ministero di grazia e giustizia, che può traslocarli in tutti quei casi, in cui lo creda utile e conveniente per gli interessi della pubblica causa, e quando esista un motivo grave e concludente, che provochi il provvedimento. Data adunque l'*inamovibilidad* dell'ordine giudiziario, si è creata l'*amovibilidad* del *Ministerio fiscal*, per cui il Governo può sempre guidare e vigilare in modo che la giustizia in tutto il regno venga regolarmente e rettamente amministrata, per mezzo dei rappresentanti da lui eletti (1).

La legge spagnuola sull'ordinamento giudiziario ora vigente è quella del 14 ottobre 1882; l'ufficio del Pubblico Ministero è così distribuito: presso il Tribunale Supremo l'interesse dello Stato è rappresentato dal *Fiscal*, coadiuvato da un sostituto (*Teniente fiscal*) e da otto avvocati fiscali.

Presso tutti i tribunali funziona il *Ministerio fiscal;* a capo di questo corpo sta il *Fiscal* del Tribunale Supremo, e dopo questo stanno gerarchicamente i fiscali delle udienze territoriali, quelli delle udienze criminali e quelli delle magistrature municipali, dappoichè i magistrati di prima istanza non hanno Pubblico Ministero.

Come presso il Tribunale Supremo, v'ha un sostituto e varî avvocati fiscali, nelle udienze criminali v'ha un *fiscal* e un avvocato fiscale, e presso le magistrature municipali v'ha un fiscale e un supplente.

Al *Ministerio fiscal* incombe vigilare per l'osservanza delle leggi, regolamenti, ordinanze, disposizioni di carattere obbligatorio che si riferiscono all'amministrazione della giustizia; sostenere l'integrità delle attribuzioni e competenza delle magistrature, difendendole contro qualsiasi attacco; rappresentare lo Stato nell'amministrazione e nello stabilimento di opere d'istruzione e di beneficenza e nelle questioni che ad esse si connettono; interporre il loro ufficio in tutte le controversie sovra lo stato delle persone; rappresentare e difendere i minori, incapaci, as-

(1) Ruiz y Rodriguez, op. cit., pag. XX, XXI.

senti; promuovere l'azione penale per delitti e contravvenzioni che provengano a sua conoscenza, e, infine, altre varie attribuzioni proprie dell'indole d'un Ministero, che rappresenta l'azione della legge (1).

In Spagna, a differenza di molti altri Stati, gli esami per i candidati alla carriera del Pubblico Ministero sono differenti da quelli, cui debbono sottostare coloro, che scelgono la magistratura giudicante.

Le condizioni richieste per poter esser ammessi come candidati sono: la nazionalità spagnuola, l'età di 23 anni e il diploma in diritto. Tali certificati vengon rimessi al procuratore generale, che li controlla e assume le opportune informazioni; dopo di che la prova ha luogo dinanzi alla *junta de examen y de calificacion*, sedente a Madrid, ed è scritta e orale, con un esercizio pratico.

Ogni candidato dichiarato idoneo è addetto all'*audiencia* da lui scelta, ma non può formarne parte e intraprendere le sue funzioni prima d'aver compiuto il 25° anno, a meno che non venga eccezionalmente chiamato a coprire le funzioni di sostituto *fiscal de partido* (tribunale di prima istanza).

Quanto alle altre funzioni del Pubblico Ministero in Spagna, si posson riassumere nella circolare, che il *Fiscal* del Tribunale Supremo, don Manuel Colmeiro, diramava, il 24 marzo 1886, ai fiscali addetti alle varie *audiencias*: sbrigare sollecitamente i procedimenti; dar conto al tribunale supremo dei delitti d'una certa gravità, che si commettono nelle rispettive giurisdizioni e sorvegliare l'istruttoria, portando spesso attenzione a che non si violi il segreto; assistere in persona e non mandarvi sostituti ai dibattimenti per delitti punibili con la prigionia o la fortezza (*presidio*) maggiore; non chieder mai la sospensione e il rinvio dei processi in confronto di imputati cui sia applicabile l'art. 8 del cod. penale, sulle cause diminuenti l'imputabilità; intervenire di conserva cogli avvocati erariali nei giudizi penali, che interessano la finanza dello Stato;

---

(1) Antequera, *La codificación moderna en España*, p. 207, Madrid 1887.

infine sostenere gli interessi dello Stato nelle controversie che concernono le usurpazioni di dominio pubblico (1).

57. La legge 8 gennaio 1879 sull'esercizio della libertà di stampa porta, al titolo VII sulla costituzione dei procuratori presso i tribunali di stampa, che a Madrid, a Barcellona e in tutti gli altri luoghi, ove lo esiga il numero dei giornali vi saranno dei procuratori della stampa, stabiliti dal Ministro dell'interno; e nelle provincie, dove vi fosse un tribunale, l'incarico di procuratore è coperto dal sostituto o da un avvocato del Governo designato dal Ministro dell'interno d'accordo col Ministro di grazia e giustizia.

Tutte le azioni per i reati di stampa debbon essere intraprese dal procuratore speciale; i procuratori di stampa son tenuti a dar avviso ai procuratori dei loro tribunali rispettivi dei delitti che, a loro avviso, si commettono per mezzo della stampa e che dalla speciale legge non sono preveduti nè puniti, aggiungendo alla comunicazione un esemplare del giornale.

Il *Fiscal* presso la Corte Suprema è retribuito con 15,000 *pesetas* (lire 16,200); il sostituto fiscale con 11,500 (lire 12,420); gli avvocati fiscali con 8500 (lire 9180); presso le *audiencias*, i fiscali hanno stipendi che variano fra 10,000 a 11,500 *pesetas;* i sostituti fiscali da 7500 a 8500, gli avvocati fiscali da 6000 a 7500; presso i tribunali di *partido* le retribuzioni dei fiscali variano da 5000 a 7000 *pesetas.*

Capo VI. — **Russia, Bulgaria e Serbia.**

58. Russia. Legislazione precedente al 1864. — 59. Diritto positivo. Ordinamento. Gerarchia. — 60. Attribuzioni. — 61. Rendiconti; rapporti con altre Autorità. Stipendio. — 62. Bulgaria e Serbia.

58. Prima che in Russia avvenisse il grande riordinamento della magistratura, le condizioni di questa non erano delle più floride, e nel XVIII secolo essa dava tali prove d'inettitudine e d'inesperienza, che il legislatore

(1) *Rivista Penale*, XXIV, pag. 95. Concetti e doveri ribaditi successivamente con circolare in data maggio 1902.

cercò di sottoporla a un frequente e assiduo controllo, al quale eran assegnati e adibiti anche i membri del Pubblico Ministero. È così che il Ministero Pubblico in Russia esplicava dapprima la sua attività, vero rappresentante del potere esecutivo presso la magistratura giudicante e custode dell'intangibilità della legge e della serenità e imparzialità delle decisioni, che venivan date.

Ma, come osserva il Kapnist, malgrado il potere e la facoltà che la legge gli dava di provocar la revisione delle decisioni rese anche dalle più elevate magistrature, l'azione del Pubblico Ministero si trovava indebolita per due ragioni: dapprima il sistema di procedura inquisitoriale non permetteva al Ministero Pubblico di presentar le sue conclusioni che dopo che il tribunale avea presa la sua decisione, e la seconda ragione dipendeva dal carattere dato al Ministero Pubblico da Pietro il Grande. Fu questo re che, sull'esempio della Svezia, istituì il controllo della magistratura per parte di organi speciali, dapprima i *fiscali* (1711), poi i *procuratori* (1722); tanto i primi come i secondi rispondevano allo stesso bisogno di reagir contro gli abusi degli organi del Governo; ma essi differivano quanto al modo con cui procedevano; i fiscali si limitavano a denunziarli e accusar i colpevoli, mentre i procuratori erano incaricati non solo d'accusare, ma ancora di prevenire; essi intervenivano, per conseguenza, in tutti gli atti delle Autorità giudiziarie e amministrative sottomesse alla loro sorveglianza. Eravi ancora grande differenza per il punto di vista del modo di procedere; i fiscali ricercavano segretamente le violazioni della legge, i procuratori, al contrario, armati del diritto di protesta, non agivan che pubblicamente.

Tale controllo fu riserbato al Pubblico Ministero fino al 1864; per esercitarlo, eravi, in ogni provincia, un procuratore provinciale, collocato sotto l'autorità del Ministro della giustizia. A questo procuratore eran aggiunti due sostituti (*striaptchii*), di cui l'uno dovea seguir gli affari interessanti il fisco, l'altro gli affari criminali. Ogni distretto avea un *striaptchi*, e procuratore e sostituiti eran incaricati di vegliare alla regolarità della spedizione degli affari, per tutte le istituzioni giudiziarie e amministrative

provinciali e distrettuali, che non erano esonerate da questa sorveglianza. A questo scopo essi aveano il diritto d'assistere alle udienze e alle sedute delle istituzioni e dei tribunali provinciali e distrettuali, salvo a ritirarsi al momento della deliberazione. D'altro canto i processi verbali delle udienze e delle sedute dovevano essere, prima di qualsiasi esecuzione, sottomessi all'esame dei membri del Pubblico Ministero. Questa verifica di processi verbali, di istanze giudiziarie, amministrative, finanziarie, che portava alle più varie materie, non solo supponeva presso i membri del Pubblico Ministero le conoscenze più variate, ma esigeva un lavoro al di sopra delle forze umane, giacchè si calcolava che un procuratore doveva esaminare annualmente da 35,000 a 37,000 decisioni (1).

La confusione delle attribuzioni giudiziarie e amministrative era nelle più vecchie tradizioni di Russia; sistema però dannoso, tanto che Pietro il Grande tentò di organizzare la separazione dei varî poteri e funzioni: la riforma non riuscì e tutto allora fu riaccumulato nelle mani del governatore.

Caterina II, riprendendo l'opera di Pietro il Grande, avea tentato la divisione, ma questa non riuscì a separare nettamente la funzione amministrativa dalla giudiziaria. La legge del 1775, che creava l'organizzazione provinciale e distrettuale, avea posto alla testa delle provincie dei governatori generali e dei governatori ad essi sottoposti, la cui missione era di vegliar che tutte le Autorità, compresi i giudici, compissero il loro dovere. I governatori, senza immischiarsi nella procedura, doveano intervenire per accelerar il cammino e la risoluzione delle cause, e, se una decisione iniqua era data dal tribunale, il governatore potea ordinare di soprassedere all'esecuzione.

Dopo Caterina II, l'intervento dei governatori nel dominio giudiziario, specialmente nelle cause criminali, non ha fatto che aumentare: durante l'istruttoria il governatore dovea stimolar e diriger la polizia, sia direttamente,

(1) Kapnist, *Code d'organisation judiciaire de l'empire de Russie du* 1864, *avec le supplément traduit et annoté*, pag. LIII e seguenti, Paris 1893.

sia per mezzo dell'intermediario della reggenza provinciale. Esso decideva, se era il caso, d'iniziare l'istruttoria, ovvero di dar maggiore sviluppo all'istruttoria già iniziata, o di accelerarla, sopratutto in caso di detenzione degli incolpati; sorvegliava l'imparzialità dei giudici incaricati dell'istruttoria e, nel caso, disponeva il trasferimento dell'incarico da uno ad altro giudice; assisteva poi al dibattimento e dovea infine controfirmare le decisioni, con cui queste acquistavano piena escutorietà.

Infine il difensore naturale dei contadini stabiliti nelle terre dello Stato era il funzionario locale del Ministero Pubblico dei dominî e i signori eran, di diritto, i difensori dei loro dipendenti nei due primi gradi di giurisdizione. I procuratori di provincia coi loro aggiunti (*striaptchii*) eran chiamati, per la natura delle loro funzioni, a difender gli innocenti e a requirere contro i colpevoli (1).

59. Fu con l'importante riforma del 1864 che s'affermò la prima e netta separazione del potere giudiziario da qualsiasi altra organizzazione amministrativa. L'elaborazione dei principî generali posti a base della riforma, per quanto specialmente riguarda l'ordinamento giudiziario, fu compiuta il 9 aprile 1864 e dall'art. 47 al 52 si riferiva all'organizzazione e ai membri del Pubblico Ministero; tali studî e disposizioni, successivamente rimaneggiati e migliorati, trovaron posto al titolo III del codice d'ordinamento giudiziario.

Le modificazioni apportate posteriormente al movimento legislativo del 1864 non toccano, o ben indirettamente, l'ordinamento che riguarda il Pubblico Ministero; l'incarico dei membri del Pubblico Ministero si limita, a differenza di quanto avveniva prima della riforma, a vegliare all'applicazione esatta della legge, a domandare che essa sia interpretata o completata quand'è oscura o insufficiente a ricercare e perseguire i delitti, e a presentare delle conclusioni sugli affari civili e criminali, che son affidati alla loro sorveglianza; in materia criminale quest'intervento del Pubblico Ministero s'estende a tutti gli affari, eccet-

(1) Kapnist, op. cit., pag. LXXVII.

tuati quelli che non posson dar luogo a giudizio, se non in seguito a querela della parte lesa. Tuttavia, anche per gli affari di questa categoria, che non posson chiudersi con una transazione, la sola iniziativa spetta alla parte lesa, mentre la prosecuzione del giudizio è avocata al Ministero Pubblico.

Le funzioni del Ministero Pubblico sono affidate ai procuratori superiori (*ober-prokouror*), ai procuratori e ai loro sostituti, sotto l'alta sorveglianza del Ministro della giustizia, nella sua qualità di procuratore generale.

Evvi presso ogni tribunale di circondario e presso ogni Corte giudiziaria un procuratore e dei sostituti di procuratore, il cui numero è fissato dalle Autorità superiori. L'ufficio del Pubblico Ministero della Corte di Pietroburgo è composto d'un procuratore e di sei sostituti, quello della Corte di Mosca d'un procuratore e di cinque sostituti. L'ufficio del Tribunale di Pietroburgo è composto di un procuratore e di ventun sostituti, quello del Tribunale di Mosca di un procuratore e di ventun sostituti ugualmente; il numero dei sostituti di altre Corti e tribunali varia a seconda dell'estensione e dell'importanza.

Il Ministro della giustizia è autorizzato, in caso di necessità estrema, a modificar la ripartizione dei sostituti dei procuratori presso i tribunali circondariali; esso comunica precedentemente queste modificazioni al Senato dirigente, perchè essi possano avere la pubblicità necessaria.

I sostituti del procuratore presso il tribunale circondariale sono stabiliti, gli uni presso il tribunale stesso, gli altri nelle differenti città della circoscrizione del tribunale, secondo un quadro speciale; questi sono però sempre sotto la sorveglianza dei procuratori presso le Corti (1), che devono avanzar la proposta per le modificazioni, che credessero opportune.

Dei procuratori superiori e dei sostituti sono addetti ai dipartimenti di cassazione del Senato. La ripartizione dei sostituti dei procuratori superiori tra i dipartimenti di Cassazione, l'assemblea generale di questi dipartimenti e l'udienza plenaria, è lasciata al Ministro della giustizia

(1) Vedi la circolare del Ministro della giustizia 14 agosto 1879.

sotto riserva dell'approvazione suprema. L'ufficio del dipartimento civile di cassazione si compone d'un procuratore superiore e di nove sostituti; quello del dipartimento criminale d'un procuratore e di undici sostituti.

Un procuratore superiore speciale è istituito per adempiere alle funzioni di Ministero Pubblico presso l'assemblea generale dei dipartimenti di cassazione del Senato dirigente, presso l'udienza plenaria dei dipartimenti di cassazione e del primo dipartimento e infine presso l'alta udienza disciplinare, mentre, per assistere alle udienze speciali del Senato dirigente, vi ha la nomina da parte del Ministro della giustizia.

I sostituti dei procuratori e dei procuratori superiori esercitano le loro funzioni sotto la direzione dei loro procuratori rispettivi.

I procuratori presso i tribunali circondariali sono sottoposti ai procuratori presso le Corti giudiziarie e questi ultimi, come pure i procuratori superiori, sono sotto l'autorità diretta del Ministro della giustizia.

Il Pubblico Ministero forma adunque un corpo distinto da tutto il resto della magistratura, avendo la propria organizzazione gerarchica, obbedendo alla direzione del Ministro della giustizia e libero dalla sorveglianza dei tribunali. I procuratori presso i tribunali circondariali debbono eseguire scrupolosamente tutte le prescrizioni dei procuratori presso le Corti da cui dipendono. I loro rapporti sulle questioni, la cui soluzione spetta al Ministro della giustizia debbon essere rimessi ai procuratori presso le Corti, che non li fanno pervenire al Ministro, se non quando li giudicano fondati (1).

I membri del Ministero Pubblico, presentando le loro conclusioni ai tribunali, non debbono obbedire che alla loro convinzione e alle leggi in vigore; e, in qualsiasi affare pendente dinanzi un tribunale civile o criminale, il procuratore può rimpiazzare il suo sostituto e prende da allora in poi la questione sotto la sua propria responsabilità; tale disposizione ha per intento di porre in rilievo e dare unità all'azione del Ministero Pubblico; i procura-

(1) Circolare ministeriale 14 novembre 1866.

tori presso le Corti giudiziarie posson, tanto di loro propria iniziativa, quanto in seguito ad ordine del Ministro della giustizia, incaricarsi o incaricare uno dei proprî sostituti di tutte le funzioni devolute ai membri del Pubblico Ministero che son loro subordinati.

Il Ministro della giustizia è poi facoltizzato d'affidare al procuratore superiore presso l'assemblea generale dei dipartimenti di cassazione l'esercizio delle funzioni del Pubblico Ministero negli affari sottoposti all'esame dei dipartimenti di cassazione del Senato dirigente.

In caso di malattia o di assenza del procuratore superiore, dei procuratori presso le Corti giudiziarie o presso i tribunali circondariali, le funzioni sono esercitate dai sostituti sia sotto la designazione dei procuratori, sia secondo l'anzianità e, in caso di ricusazione, sempre avuto riguardo all'anzianità.

Agli ufficî dei procuratori superiori e dei procuratori sono addetti dei segretarî; questi varian di numero, dignità, stipendio, a seconda dell'ufficio, presso cui prestano il loro servizio; anche fra questi funzionarî vi ha una gerarchia, variamente distribuita. Al procuratore superiore presso il dipartimento civile di cassazione sono addetti due segretarî superiori e quattordici segretarî; al procuratore superiore presso il dipartimento criminale di cassazione, sono addetti tre segretarî superiori e dodici segretarî; al procuratore presso l'assemblea generale dei dipartimenti di cassazione sono addetti due segretarî superiori e sette segretarî.

60. L'art. 135 del codice d'ordinamento giudiziario fissa che le attribuzioni dei membri del Ministero Pubblico sono, in generale, ristrette agli affari giudiziarî; in ciò che riguarda le altre attribuzioni, di cui essi sono ancora investiti, esse son fissate dalla legge e dai regolamenti speciali.

S'è fatto cenno come, per lo passato, la confusione delle funzioni facesse in modo che i membri del Ministero Pubblico dovessero occuparsi di cose e materie svariatissime non solo, ma numerose, per modo, che la loro attività non sarebbe stata sufficiente. Con la riforma dell'ordinamento si restrinsero e si demarcarono i limiti delle attribuzioni

e funzioni dei membri del Pubblico Ministero addetti presso le diverse Corti o tribunali.

Indipendentemente dal civile, di cui non è dato trattare in questa sede, le attribuzioni del Pubblico Ministero in materia criminale, si posson riassumere nel modo che segue.

I membri del Pubblico Ministero non procedono essi stessi ad atti d'istruzione; essi fanno pervenire la loro requisitoria al giudice istruttore, vegliano all'andamento dell'istruttoria e possono esaminare i documenti. Allorquando il giudice istruttore pone un prevenuto in stato d'arresto, esso ne informa immediatamente il membro del Pubblico Ministero più vicino che può reclamare un'attenuazione di questa misura, se non vi sieno indizî o presunzioni sufficienti; finita l'istruttoria il Pubblico Ministero presenta le sue requisitorie.

Quanto alle attribuzioni non giudiziarie del Pubblico Ministero le principali sono le seguenti: la legge 7 marzo 1866 conferiva al procuratore presso la Corte la vice-presidenza di tutti i comitati della società tutelare delle prigioni della circoscrizione, e ai suoi sostituti e procuratori presso i tribunali circondariali, la direzione di questi comitati e ai sostituti di questi magistrati la direzione delle sezioni di comitati (1).

In forza d'una decisione del Comitato dei Ministri, approvata l'8 dicembre 1878, i membri del Pubblico Ministero son tenuti d'assicurarsi della legalità delle cause di carcerazione dei detenuti, ovvero del modo della loro detenzione; di esercitare la vigilanza durante tutto il periodo della carcerazione preventiva, informando eventualmente delle manchevolezze del regime carcerario i governatori e i prefetti di città.

61. Per quanto riguarda i loro rapporti con le differenti Amministrazioni, i membri del Pubblico Ministero debbon tutti gli anni far pervenire, entro il 15 marzo, ai governatori delle provincie, una relazione del numero e della natura dei delitti con le informazioni sui detenuti, il tutto nella forma stabilita dal Ministro della giustizia. Di più qualsiasi misura d'ordine giudiziario, che abbia un

(1) Kapnist, op. cit., pag. 105.

rapporto diretto con i servizi amministrativi, dev'esser comunicata ai capi di questi servizi e, viceversa, i governatori debbon informare i procuratori presso le Corti e presso i tribunali circondariali delle misure prese dalle Autorità amministrative in materie interessanti il servizio giudiziario.

Indipendentemente da tutto ciò i membri del Pubblico Ministero debbono, in materia criminale, informare i funzionari amministrativi dell'impossibilità di dare corso alle loro comunicazioni o denunzie (1); informare i capi di servizio allorquando uno dei loro subordinati è stato arrestato per causa d'un'istruttoria aperta contro di lui, o in forza d'una condanna (2); comunicare ai capi militari il tenore delle condanne pronunziate dai tribunali ordinari contro i militari in congedo illimitato o temporaneo (3); avvertire lo stato maggiore del Ministero della guerra e il dipartimento del personale d'ogni istruttoria aperta contro i generali o degli ufficiali superiori o subalterni (4); fare pervenir all'Autorità universitaria copia dei giudicati resi dai tribunali circondariali nei processi per crimini o delitti nei quali siano stati coinvolti studenti universitari (5); comunicare al Ministero degli esteri il tenore dei giudicati che pronunziano espulsioni di stranieri non muniti dei documenti giustificativi della loro nazionalità e curarne l'esecuzione, quando esso abbia assunto forza di cosa giudicata (6); infine, in materia civile, informare i Ministri competenti dei provvedimenti presi dinanzi al dipartimento civile di Cassazione in annullamento delle decisioni rese negli affari interessanti il fisco (7). I procuratori presso i tribunali circondariali sono tenuti a far pervenire immediatamente al Ministro della giustizia un esemplare dei fascicoli del giornale ufficiale locale, che pubblichi le

---

(1) Circolare del Ministero della giustizia 30 settembre 1864.
(2) Id. 18 febbraio 1870.
(3) Id. 14 novembre 1876.
(4) Id. 12 giugno 1872.
(5) Id. 5 aprile 1873.
(6) Id. 10 dicembre 1881.
(7) Id. 17 ottobre 1867.

disposizioni prese per assicurare l'esecuzione delle leggi concernenti la sicurezza e l'ordine pubblico (1).

Se, in caso di decisione d'un affare per mezzo del tribunale, appare che la legge è insufficiente e se il procuratore presso il tribunale circondariale giudica necessario provocare la soluzione della questione per via legislativa, egli la deferisce, senza pregiudizio della decisione che sarà per rendere il tribunale, conformemente ai codici di procedura civile e di procedura criminale, al procuratore presso la Corte, il quale apprezza se è il caso di sottoporre la questione all'esame del Ministro della giustizia (2).

Gli stipendi sono così regolati: presso la Corte di cassazione al procuratore superiore rubli 7000, ai sostituti 4500; presso le Corti superiori rispettivamente 5000 e 4000; presso i tribunali di circolo 3500 e 2000.

62. In Bulgaria, giusta la legge sull'ordinamento giudiziario 19-31 dicembre 1898, è stabilito che gli uffici del Pubblico Ministero (*prokurorski nadzor*) dei differenti tribunali si compongono, presso la Corte di cassazione, d'un procuratore generale e di due procuratori; presso la Corte d'appello d'un procuratore e d'un sostituto (*zaměstnik*); presso i tribunali dipartimentali d'un procuratore e d'uno o più sostituti.

Il Pubblico Ministero è indipendente dall'Autorità giudiziaria e dipende direttamente dal Ministro della giustizia, nella sua qualità di procuratore di Stato (*drjaven prokouror*). I rappresentanti del Pubblico Ministero dei tribunali dipartimentali sono subordinati ai procuratori delle Corti d'appello.

In Serbia, come riferisce il Brunelli, non v'è Pubblico Ministero regolarmente organizzato: « L'esercizio della azione penale e l'istruttoria dei giudizi appartengono alla polizia, tranne che la gravità eccezionale del caso non richieda l'opera del giudice istruttore; in tutto questo procedimento non v'è ombra di Pubblico Ministero; è una confusione tra funzioni di polizia, funzioni requirenti, in-

---

(1) Kapnist, op. cit., pag. 106.

(2) Vedi l'ampia nota, che, a quest'articolo 136, fa il Kapnist, op. cit., pag. 106, 107, 108.

quirenti e giudiziarie da non concepirsi; confusione, che non cessa al dibattimento, anzi si aggrava, quando uno dei giudici assume la veste del Pubblico Ministero e domanda l'applicazione della legge. Quest'ultima è la sola funzione ben distinta, accordata a chi fa le veci del Pubblico Ministero che non ha, come si vede, ordinamento di sorta nè attribuzioni speciali » (1).

Capo VII. — **Norvegia, Svezia, Danimarca e Finlandia.**

63. Norvegia. Ordinamento. — 64. Autorità e funzioni. — 65. Svezia, Danimarca e Finlandia.

63. Il codice di procedura penale norvegese del 1° luglio 1887 dice che son funzionari del Pubblico Ministero il procuratore generale del regno, il procuratore di Stato, e la polizia, cioè, nelle città, i direttori di polizia e i loro subalterni, e, nelle campagne, i podestà (*Fogderne*), ora sostituiti dai *Lensmand*. Dove il giudice inferiore sia contemporaneamente direttore di polizia (*Foged*), deve trasferire, dietro ulteriore disposizione del re, ad altro giudice inferiore le sue funzioni giudiziarie in cause penali, o incaricare delle funzioni di direttore di polizia un altro funzionario di polizia o un *Lensmand*.

Il procuratore generale del regno è nominato dal re; egli deve possedere i requisiti prescritti per la nomina di avvocato presso il tribunale supremo. Avuto riguardo a ciò che dispone la legge fondamentale, esso è considerato Autorità superiore.

Il procuratore generale del regno ha l'alta direzione sulle Autorità d'accusa; il re soltanto può emanare disposizioni generali e dar ordini di carattere obbligatorio per la gestione del loro ufficio.

I procuratori di Stato son pure nominati dal re; essi debbon possedere gli stessi requisiti prescritti per il procuratore generale del regno; il loro numero dev'essere al-

---

(1) Brunelli, op. cit., pag. 147.

meno di undici; le loro giurisdizioni territoriali sono determinate dal re, e la sede del loro ufficio dal Ministero competente. I procuratori di Stato esercitano il ministero d'accusa sotto l'alta direzione del procuratore generale del regno. Essi debbono discuter personalmente le cause dinanzi al tribunale d'assise.

64. I direttori di polizia e i podestà sono subordinati, come Autorità d'accusa, al procuratore generale del regno e ai procuratori di Stato del luogo. Di regola essi debbono discutere le cause di polizia personalmente o per mezzo d'uno degli ufficiali dipendenti.

Gli ufficiali subalterni di polizia, appartenenti al Ministero d'accusa, non hanno alcuna indipendente autorità di accusa, salvo che questa sia stata loro conferita o non vi sia motivo di chiedere la disposizione del superiore. In nessun caso essi possono decretare l'accusa o interporre appello.

Il procuratore generale del regno e i procuratori di Stato possono, quando ciò sembri desiderabile per investigare la colpabilità, rivolgere immediatamente i loro ordini ai subalterni ufficiali di polizia.

Il re ammette il numero necessario di persone, aventi i requisiti prescritti per i procuratori legali affinchè, dietro ulteriore disposizione delle Autorità d'accusa, agiscano d'ufficio in determinati casi espressamente preveduti.

In Norvegia, per l'esercizio dell'azione vige il principio dell'opportunità forse più largamente di quello che non sia adottato in Francia, in Belgio, in Germania; è disposto, infatti, che si può ometter l'accusa quando si ritenga che nessun pubblico interesse richiede che il reato venga punito (1).

Dal codice norvegese si ammette anche una forma d'accusa privata; essa s'esercita dalla parte offesa e, nel caso di morte, dai parenti. Nei reati, per i quali si procede a querela di parte, il danneggiato può esercitarla in via principale, e nei reati, per i quali si procede d'ufficio, può continuare la causa se il Pubblico Ministero siasi rifiutato di promuover l'accusa, o non abbia desistito, ovvero abbia

(1) Brusa, *Codice di procedura penale norvegese*, § 85.

accettato una sentenza d'assoluzione o di condanna dello imputato per un reato minore (1).

Ove taluno sia impedito, il suo superiore immediato, o il presidente del tribunale, provvede a sostituirlo, come pure il superiore dev'esser avvisato, quando ricorra motivo di astensione, perchè provveda in proposito.

Per discutere le cause pubbliche presso il tribunale superiore, il tribunale aggiudica a coloro, che vi prestano servizio e non percepiscono onorario fisso, un compenso conveniente per ogni singola causa, da retribuirsi dall'erario. Presso altre istanze, qualora per la trattazione di cause pubbliche dinanzi ad esse non sia stabilito un onorario fisso, secondo ulteriori norme emanate dal re il tribunale aggiudica per ogni singola causa un compenso, il quale è parimenti retribuito dall'erario. L'aggiudicazione del tribunale circa la misura del compenso è soggetta a revisione e può esser modificata dal Ministro competente.

65. Nella Svezia, Danimarca e Finlandia non v'è un organismo del Pubblico Ministero propriamente detto. La persecuzione dei reati è affidata per lo più a funzionari di polizia; la rappresentanza dell'accusa nel procedimento penale viene assunta da un giudice di volta in volta incaricato, per modo che si può dire che in queste legislazioni manchi un'ordinamento vero e proprio del Ministero Pubblico, come esiste negli altri Stati.

Capo VIII. — **Gran Bretagna e Stati Uniti d'America.**

66. Ordinamento inglese. L'*attorney* e il *solicitor general*. — 67. Tentativi d'istituzione del Ministero Pubblico. — 68. Scozia e Irlanda. — 69. Stati Uniti d'America. — 70. New York, Luisiana, Georgia, California.

66. Neppure in Inghilterra esiste un Pubblico Ministero propriamente detto.

Nel grande onore in cui si pose il sistema accusatorio in quello Stato, non si ritenne opportuno affidare a un

(1) Relazione sul progetto di codice di procedura penale per il regno d'Italia, 28 novembre 1905, pag. 45.

ufficiale a ciò destinato l'iniziativa dell'azione penale; e questa è prevalentemente lasciata all'iniziativa dei privati, nel senso che non solo l'offeso e il danneggiato può convenire l'offensore, ma vi ha la possibilità d'un'azione popolare penale da parte di chiunque si senta scosso e turbato dall'azione malvagia; e gli individui, per meglio raggiungere l'intento, si riuniscono in società di protezione e di iniziativa, assistiti da un funzionario speciale, il *Director of the public prosecution* e, oltre a questo, vicino sempre all'iniziativa privata, vi ha ancora l'attività della polizia, con una quantità di piccoli funzionarî, più tosto poliziotti e investigatori, che iniziatori dell'azione penale come il Pubblico Ministero.

Vi sono però due funzionarî, che più s'avvicinano al nostro Pubblico Ministero, e questi sono l'*attorney general* e il *solicitor general*, consiglieri della corona, il primo titolare, il secondo suo sostituto.

Gli *attorneys* sono d'antica origine, come d'antica origine è la loro denominazione; essi seguon le fluttuazioni della politica; il primo Ministro li sceglie, entrando in funzioni, fra i più eminenti avvocati, appartenenti al partito della maggioranza, e, dopo essersi accordato col lord gran cancelliere, li presenta alla corona, che procede alla nomina, col mezzo di lettere patenti.

L'*attorney general* è un consigliere superiore, che deve dar i suoi pareri su questioni di genere svariatissimo; ed è ben raro ch'esso inizî d'ufficio un procedimento criminale; bisogna appunto che particolari circostanze vengano a ingrossar la gravità del misfatto e a sollevare la pubblica coscienza, perchè l'*attorney general* si decida ad agire spontaneamente. All'infuori di questi casi eccezionali non è che contro i crimini contro la sicurezza dello Stato, che stabilisce e inizia l'azione; esso dirige quelle che sono ordinate dal Governo o dal Parlamento e difende i membri dell'uno e dell'altro o i funzionarî perseguiti per fatti dipendenti dalle loro funzioni. Ordinariamente non interviene nella repressione dei misfatti, che per designare gli avvocati, che debbon portare la loro parola dinanzi al giurì criminale.

Il *solicitor general* è il sostituto dell'*attorney general;*

questi due giureconsulti hanno stipendi vistosissimi, oltre a onorarî speciali, che ricevono quando debbon comparire dinanzi a una Corte, per rappresentare il Governo (1).

V'ha poi in Inghilterra un'antichissima istituzione detta del *Coroner*, al quale spetta, in caso di morte violenta, in cui vi sia sospetto di delitto, convocare i giurati, raccogliere le deposizioni testimoniali, le perizie che fossero necessarie per accertare la causa della morte e provocarne il verdetto. « Questa istituzione, osserva il Napodano, fa sentire meno la mancanza d'un pubblico accusatore, tanto più che il *Coroner* è aiutato dalla polizia inglese (*detective police*), la quale gli somministra tutte le informazioni che facessero al bisogno » (2).

Oltre a questi, vi son altri funzionarî, chiamati *sheriffs*, i quali, nella Contea, sono conservatori della pace pubblica e hanno autorità d'arrestare e imprigionare i delinquenti, come pure di far eseguire le sentenze delle Corti di giustizia.

67. Il La Francesca osservava che l'esperienza quotidiana viene in Inghilterra dimostrando come le cose pubbliche non debbano esser governate mediante l'autorità privata, la quale raro è che non si muova per odio, amore o altre malvagie passioni. Molti delitti rimangono impuniti sol che si abbia oro e favori; e il brutto esempio dell'impunità accresce temerità e scandalo. Per tor via quei mali s'è ricorso al rimedio di ordinar appositi sodalizî di cittadini, o, com'oggi direbbonsi, associazioni, per aprir le vie dell'accusa. Ma pare che il rimedio abbia poco giovato, perchè la corona, col discorso al Parlamento nazionale, convocato il 5 gennaio 1875, promise un progetto per introdurre il Pubblico Ministero, il che lascia vedere la nuova e mutata pubblica opinione, massime se si vuol considerare il potere e l'efficacia ch'ivi essa esercita sull'Autorità governativa (3).

---

(1) Babled, op. cit., pag. 224; vedi anche Napodano, opera citata, pag. 60.

(2) Napodano, op. cit., pag. 62.

(3) La Francesca, *Del Pubblico Ministero nell'ordine giudiziale*, p. 19, Napoli 1880. Confr., in proposito, Saluto, *Commento al codice di procedura penale*, vol. I, pag. 449.

Infatti fuvvi sempre in Inghilterra una certa tendenza allo stabilimento dell'istituzione, coll'affermazione che la persecuzione dei rei è un obbligo e un incarico dello Stato e non può esser abbandonata all'iniziativa dei privati, e la questione dell'istituzione del Ministero Pubblico (*public prosecutor*) fin dal principio del XIX secolo ha sempre formato oggetto di discussioni e di voti a proposito dei bilanci in materia. Il Babinet (1) riferisce che fin dal 1833 si ebbe un'inchiesta diretta da un comitato della Camera dei Comuni; nel 1845 un rapporto dei commissarî reali, incaricati di studiare le riforme della legge criminale e che insistettero sul sistema della persecuzione privata; nel 1854 e 1855 due *bills*, presentati dal Phillimore, per stabilire in ogni distretto dei *public prosecutors*, gli uni *attorneys* per iniziare i procedimenti, gli altri *counsels* per sostenerli all'udienza; nel 1855 e 1856 una grande inchiesta del *Select Committee* fu favorevole al Pubblico Ministero; nel 1870, nel 15 febbraio 1871, il 19 giugno 1872, dei *bills* tendenti sempre al medesimo intento; nel 1° marzo e 22 maggio 1873, un progetto che tendeva a trasformare in agenti per l'iniziativa dell'azione penale i cancellieri del tribunale (*clerks of peace and justice*); e infine un altro rapporto a voto nel 6 giugno e 10 luglio 1874.

La legge 3 luglio 1879 (2) non avea creato un vero Ministero Pubblico, e aveva stabilito un direttore *of the public prosecutions;* ma, poichè, in seguito a una inchiesta, iniziata nel 1883, si stimò opportuno di estendere anche all'Inghilterra il sistema scozzese e irlandese, la legge 14 agosto 1884 (3), stabilì che la polizia, la quale lancia i suoi funzionarî in tutto il territorio dell'Inghilterra, dovesse presentare regolarmente dei rapporti al direttore delle persecuzioni criminali.

Il paese è diviso in distretti di polizia, alla testa d'ognuno

(1) Vedi l'*Annuaire de législation étrangère*, 1879, IX, pag. 13 e 14.

(2) *An Act for more effectually providing for the prosecution of offences in England and for other purposes* (42 e 43 Vict., ch. 22).

(3) *An Act for amending the prosecution of offences Act* 1879 (47, 48 Vict., ch. 50).

dei quali si trova un ufficiale, che corrisponderebbe a un commissario distrettuale. Il direttore è tenuto a deferire agli ordini dell'*attorney general*, che è il suo superiore gerarchico, e deve agir solo nei casi preveduti e determinati da uno speciale regolamento, in data 25 gennaio 1886.

68. La Scozia e l'Irlanda han provveduto all'istituzione del Pubblico Ministero in forma un po' differente da quella che vige negli altri Stati d'Europa, e risente del sistema che è stato adottato in Inghilterra con la legge 14 agosto 1884, secondo il quale dei procuratori fiscali o dei *solicitors* della corona, residenti in ogni regione, fanno rapporto d'ogni grave delitto avvenuto, subito dopo la sua scoperta, rispettivamente al *lord advocate* in Scozia (1) e all'*attorney general* in Irlanda (2).

In Scozia il Ministero Pubblico è composto del *lord advocate*, capo dell'ufficio del *solicitor general*, ch'è il vero sostituto aggiunto del *lord advocate* e che, al bisogno, può rimpiazzare, e di quattro *advocates;* infine l'*attorney* della corona e i suoi commessi.

Tutto il Ministero Pubblico è riunito nella capitale della Scozia; in ogni contea risiede un procuratore fiscale, i quali tutti si trovano sotto la sorveglianza del *lord advocate*, il quale ha la direzione dell'esercizio dell'azione su tutta la Scozia; egli può far arrestare le azioni o farle continuare, ha la facoltà di designar le giurisdizioni, davanti le quali i reati debbono esser portati. Tutti gli affari, che non sono sommarî o che presentano qualche difficoltà, gli sono sottoposti prima che sia dato seguito ad essi, e però, come dice il Babled, « on peut parler en Écosse aussi de l'unité du Ministère Public » (3).

I procuratori fiscali sono scelti fra i *solicitors*, e i loro stipendî presentano, a seconda dei casi, una grande variabilità.

In Irlanda le persecuzioni criminali non sono lasciate all'iniziativa dei privati, ma la difesa della società è considerata come un obbligo del Governo; un tale principio

(1) Detto anche *solicitor general, advocates deputies, crown agent, procuror fiscal.*

(2) Altrimenti chiamato *crown solicitor, queen's counsel.*

(3) Babled, op. cit., pag. 253.

porta con sè la necessità dell'istituzione del Pubblico Ministero. Il capo ne è l'*attorney general;* esso è rappresentato in ogni contea da molti agenti: il *sessional prosecutor* (procuratore di sessione) ch'esso stesso nomina; un *solicitor* della corona, per le Corti di sessioni trimestrali, e un altro per le Corti di assise, designati l'uno e l'altro dal *lord lieutenant.*

A tutti questi funzionari sono aggiunti numerosi avvocati.

Oltre all'*attorney general* in Irlanda, vi ha un *solicitor general;* gli stipendî si dividono, come in Inghilterra, in due parti: stipendio fisso e onorarî che talvolta salgono a cifre cospicue (1).

69. Negli Stati Uniti d'America l'*attorney general*, il cui còmpito è stato determinato dal *judiciary act* del 24 settembre 1789, art. 35, fa parte del Consiglio dei ministri, di cui dee seguir le deliberazioni, come deve difender gli interessi degli Stati dinanzi la Corte Suprema; le sue funzioni son retribuite con lo stipendio annuale di 8000 dollari. L'*attorney general* si nomina un sostituto, che deve aiutarlo nel disbrigo degli affari ed è stipendiato con 3000 dollari; questo può aggregarsi tre segretarî, retribuiti con 1400 a 1600 dollari.

Questi personaggi costituiscono, come giustamente ricorda il Babled, ciò che in Svizzera è e si chiama il Pubblico Ministero federale (2).

70. Le legislazioni dei diversi Stati hanno imitato l'ordinamento federale. Non esistono sostituti, ma il *prosecuting officer* può farsi assistere o sostituire da un avvocato ordinario. Gli ufficiali del Pubblico Ministero agiscono in nome degli Stati Uniti quando sono preposti alle giurisdizioni federali e in nome dello Stato, del popolo e della repubblica quando seggono presso una Corte d'un singolo Stato. Assistono all'istruzione, all'inchiesta del gran giurì, formolano l'atto d'accusa, ne sostengono la validità, prendon parte al dibattimento fornendo le prove a carico e, sviluppando conclusioni orali, assistono all'udienza ed esercitano il diritto d'appello in certe condizioni. Il Pubblico Mini-

(1) Babled, op. cit., pag. 255.
(2) Babled, op. e loc. citati.

stero è il solo giudice dell'utilità e dell'opportunità d'esercitar un'azione penale avanti a una Corte superiore.

Nello Stato di New York vi ha soltanto il Pubblico Ministero presso le giurisdizioni criminali, mentre manca presso il giudice civile.

Ogni circoscrizione ha un *district-attorney*, ch'è il capo dell'ufficio e che è coadiuvato da *assistant attorney*. Il *district attorney* è nominato ogni due o tre anni con suffragio popolare; gode d'un vistoso stipendio.

Le funzioni degli *attorneys* presso le Corti di distretto, nello Stato di Luisiana, che fanno ufficio di Ministero Pubblico, consistono nell'assistere a tutte le udienze e rappresentare lo Stato in tutte le cause sia civili che criminali.

L'*attorney general* è eletto dal corpo elettorale dello Stato per quattro anni; dev'esser laureato in legge, risiedere nello Stato e ivi esercitare da cinque anni la professione d'avvocato. Ogni distretto ha un procuratore di distretto (*solicitor*) il quale, come l'*attorney general*, è eletto dal corpo elettorale, e resta in carica quattro anni, deve risieder nello Stato ed esser laureato in legge (1).

Nella Georgia, secondo la costituzione del 5 dicembre 1877, l'*attorney general* è eletto dal popolo, contemporaneamente e nella stessa maniera e condizioni, con cui vien eletto il governatore; dev'esser cittadino dello Stato da tre anni, laureato da sette anni almeno e aver trent'anni compiuti.

L'*attorney general* è il consulente legale del potere esecutivo e il rappresentante dello Stato dinanzi alla Corte Suprema e a tutte le Autorità giudiziarie negli affari importanti. Esso ha un sostituto (*solicitor general*) in ogni

---

(1) Brunelli, op. cit., pag. 94 e 95. Nota il Fournier, a proposito del Pubblico Ministero nello Stato di New York, che « è un avvocato incaricato temporaneamente delle funzioni di *public prosecutor;* ordinariamenre conduce ma non provoca il procedimento; non ha alcuna attribuzione istruttoria, neppure nei casi di flagranza, nè alcuna autorità sugli agenti ausiliari della giustizia e sugli ufficiali di polizia; non è incaricato dell'esecuzione delle sentenze » (*Introduction au code de procédure criminelle de l'État de New York*, Paris 1893).

circoscrizione giudiziaria, e rappresenta lo Stato in tutte le materie dinanzi alle Corti. È eletto dalle Camere riunite in assemblea generale; deve aver 25 anni, esser cittadino dello Stato e laureato in legge da tre anni.

In California, secondo la legge 31 marzo 1891, niuno può esser nominato *district-attorney* (Ministero Pubblico nelle contee) s'ei non è stato ammesso alla pratica dalla Corte Superiore in qualità di *attorney* e *counsellor at law*.

Una legge 2 marzo 1891 dà facoltà al *district-attorney* di nominare tre assistenti, il cui stipendio mensile è fissato in trecento o duecento cinquanta dollari.

Capo IX. — **Altre legislazioni dell'America latina.**

71. Bolivia. Repubblica Argentina. Brasile. — 72. Messico. Venezuela. — 73. Chilì. Paraguay.

71. La costituzione politica della Bolivia, discussa dalla Assemblea nazionale costituente nel 1877, votata il 14 febbraio 1878 e promulgata il 15 febbraio stesso anno, porta, all'art. 121, che il Ministero Pubblico si esercita, in nome della nazione, dai commissarî designati dalla Camera dei deputati, dal fiscale generale e da altri funzionarî ai quali la legge attribuisce il detto ministero. Il *fiscal general* è nominato dal presidente della repubblica sopra una lista di tre candidati proposti dalla Camera dei deputati; la carica di fiscale generale dura dieci anni, con diritto d'esser rieletto; esso non può esser destituito che in virtù d'una sentenza di condanna prnunziata dalla Corte Suprema.

Alla sua volta, il fiscale generale presenta al presidente della repubblica una lista di tre candidati per ogni ufficio di fiscale di distretto, presso la Corte d'appello, di fiscale di « partido » (circondario) e di fiscali d'istruzione.

Il *Ministerio fiscal* nella Repubblica Argentina fu riordinato con la pubblicazione del codice di procedura criminale, nel 1° gennaio 1889; presso i tribunali in genere vi è un *procurador general* e sostituti (*ajentes fiscales*), i quali variano di numero, a seconda dell'importanza della sede.

Le attribuzioni dei funzionarî del Pubblico Ministero consistono nell'iniziativa e prosecuzione dell'azione penale in tutto il territorio soggetto alla loro giurisdizione, nella assistenza durante tutto il procedimento e nel vigilare che sieno osservate tutte le norme procedurali e la competenza.

Precedentemente, la legge 12 novembre 1886 organizzava i tribunali della città di Buenos Aires. Quanto alle funzioni di Pubblico Ministero, era stabilito che fosser disimpegnate da un fiscale della Camera d'appello e da agenti fiscali per i tribunali inferiori. Le attribuzioni dovean essere quelle ordinarie del Pubblico Ministero, rappresentare il pubblico erario negli affari dove questo poteva esser interessato, esercitare l'azione pubblica, richieder l'applicazione della pena, vegliare all'esecuzione delle leggi, intervenire in tutti gli affari interessanti l'ordine pubblico (1).

Una successiva legge, in data 24 giugno 1894, dava piena e completa sistemazione agli ufficî del Pubblico Ministero (*fiscalia*). Ai termini di questa legge, le funzioni di Pubblico Ministero presso i tribunali d'appello della capitale son disimpegnate da due magistrati, aventi titolo di fiscali (*fiscales*), incaricati l'uno degli affari civili, l'altro degli affari commerciali e criminali. Allorquando il fiscale d'una Camera è impedito, assente o ricusato, esso è sostituito dal fiscale dell'altra (2).

Un decreto 11 ottobre 1890, che riordinava la giustizia federale negli Stati Uniti del Brasile, stabiliva che il Pubblico Ministero federale ha per capo il procuratore generale, ch'è nominato a vita dal presidente della repubblica e preso fra i membri della Corte Suprema alla quale è addetto; sotto gli ordini di questo capo vi ha, in ogni distretto, presso al giudice federale, un procuratore della repubblica, pure nominato dal potere esecutivo; questo procuratore è inamovibile durante quattro anni. In caso di impedimento temporaneo del procuratore, spetta al capo del Pubblico Ministero assegnargli un sostituto.

Le funzioni del Pubblico Ministero sono incompatibili

---

(1) Articoli 116 a 127.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1894, pag. 1067.

con quelle dell'ordine giudiziario e con qualsiasi altra funzione (1).

Un successivo decreto, in data 11 aprile 1894, regolava e dava le istruzioni per l'esercizio delle funzioni del Pubblico Ministero.

72. Nel Messico l'ordinamento giudiziario fu regolato con la legge 15 settembre 1880. In questa legge è detto che il Ministero Pubblico difende, dinanzi alla giustizia, gli interessi della società e veglia alla retta applicazione delle pene. Le sue funzioni sono assai varie, vuoi nel civile, vuoi nel penale, nel qual ultimo sempre deve intervenire.

Il Pubblico Ministero è composto d'un procuratore e di varî sostituti posti sotto i suoi ordini; il primo rappresenta il Ministero Pubblico dinanzi al tribunale, i sostituti lo rappresentano dinanzi alle altre giurisdizioni civili e penali: due di essi sono gli ausiliarî del procuratore e possono sostituirlo dinanzi al tribunale. Per esser procuratore, bisogna trovarsi nelle stesse condizioni richieste per i magistrati superiori; per esser sostituto nelle stesse condizioni richieste per i giudici. I membri del Pubblico Ministero sono nominati dal potere esecutivo; il procuratore è inamovibile e i sostituti posson essere revocati in seguito a proposta del procuratore, e intese le parti interessate; il procuratore deve proceder in conformità alle istruzioni scritte ch'egli riceve dal Ministro della giustizia, e può ugualmente comunicare delle istruzioni ai suoi sostituti, per la direzione degli affari, nei quali debbono intervenire (2).

La legge 9 maggio 1894 per il riordinamento giudiziario negli Stati Uniti del Venezuela, stabiliva quanto al Ministero Pubblico: un *fiscale generale* e un *difensore generale*, retribuiti dallo Stato, sono addetti alla Corte di cassazione; l'uno e l'altro sono nominati per tre anni dal potere esecutivo e scelti fra una lista compilata dalla stessa Corte di cassazione; i candidati debbono esser scelti fra gli avvocati venezuelani; il fiscale e il difensore possono però essere mantenuti in funzione indefinitamente. Il *fiscale ge-*

(1) *Annuaire* cit., 1890, pag. 915.
(2) *Annuaire* cit., 1880, pag. 716.

nerale adempie alle funzioni di Pubblico Ministero presso la Corte di cassazione; il *difensore generale* ha per missione di adempiere alle formalità richieste in materia di ricorso per cassazione in materia criminale, allorquando tali formalità non sono state osservate.

La legge 25 maggio 1895 regola poi le mansioni del procuratore generale della nazione. Esso la rappresenta in tutti gli affari, in cui la nazione stessa sembra debba aver un qualche interesse, qualunque sia la giurisdizione chiamata a decidere; rappresenta il tesoro nazionale in tutti gli affari cui può aver interesse; ed è incaricato d'esaminare le costituzioni, le leggi, i decreti dei differenti Stati; s'ei vi rileva delle disposizioni contrarie alla costituzione e alle leggi federali, ne avvisa il potere esecutivo e deferisce queste disposizioni all'alta Corte federale. S'egli ha conoscenza d'un atto delittuoso o d'una frode commessa a pregiudizio del tesoro nazionale, prende le misure necessarie perchè le persecuzioni sieno intentate dinanzi alla competente giurisdizione.

73. Ufficiali del Pubblico Ministero esistono nel Cile, tanto presso la Corte Suprema di giustizia, quanto presso le Corti d'appello.

Il Pubblico Ministero, nell'esercizio delle sue funzioni, è affatto indipendente dal tribunale, presso cui è chiamato a esercitarle; in conseguenza può difendere gli interessi che gli sono affidati in quel modo che le sue convinzioni gli dettino, e pronunziare quelle conclusioni che reputi più conformi alla legge.

Gli ufficiali del Pubblico Ministero posson farsi dar notizia di qualunque atto, che possa esser loro utile; quindi i giudici, richiestine, devono fare ad essi passare immediatamente il processo, senza pregiudizio del diritto spettante agli interessati di reclamare, quando lo credano, contro l'intervento del Pubblico Ministero. Tuttavia possono i giudici rifiutar la consegna degli atti, quando ne dovesse risultare compromesso il segreto di affari, che, per l'indole loro, devono necessariamente rimaner segreti.

Il Pubblico Ministero è rappresentato in Corte Suprema da un funzionario che si denomina *Fiscal de la Corte Suprema*, in Corte d'appello *Fiscal de la Corte de apela-*

ciones; e, se la Corte è divisa in due sezioni, ciascuna ha il suo ***fiscal***, che si chiama ***Fiscal de la prima sala***, o ***Fiscal de la segunda sala, de la Corte de apelaciones***. Finalmente, nei giudizi inferiori, il Pubblico Ministero è rappresentato da certi funzionari che si chiamano ***promotores fiscales***, di cui ve n'ha due in Santiago, mentre, nei più piccoli centri, funge onorariamente il procuratore della municipalità.

Non possono esser nominati funzionari del Pubblico Ministero coloro, che non possono esser nominati giudici.

Il Pubblico Ministero è sempre udito in tutte le cause penali (1).

La legge 26 agosto 1898 sull'organizzazione dei tribunali nel Paraguay, al titolo x, dice che le funzioni di Ministero Pubblico sono esercitate: davanti il tribunale superiore, dal Fiscale generale dello Stato; dinanzi ai tribunali d'appello, il tribunale dei giurati e i giudici di prima istanza, dagli agenti fiscali; in materia penale, è opera del Pubblico Ministero ricercare e perseguire gli autori di crimini o delitti, di intentare l'azione contro coloro, che pubblicano o mettono in circolazione degli scritti, incisioni o stampe contrarie alla morale pubblica; e infine sostener l'accusa in giudizio.

Titolo III. — Legislazione italiana.

Capo I. — **Legislazione anteriore all'unificazione e lavori preparatori dell'ordinamento attuale.**

74. Ducato di Genova. — 75. Lombardo-Veneto. — 76. Parma e Stati Estensi. — 77. Ordinamento toscano. — 78. Stati pontifici e legislazione napoletana. — 79. Stati Sardi. — 80. Lavori parlamentari fino al 1865.

74. La rivoluzione francese, e il complesso di leggi che ad essa seguirono, dovettero necessariamente esercitar la loro influenza anche in Italia. Le legislazioni dei vari Stati

(1) Vera, *Il Pubblico Ministero nella legislazione penale del Chili* (*Riv. Pen.*, XXIV, 379).

italiani, dall'inizio del XIX secolo via via fino all'unificazione, rappresentarono, con lievi divarî fra loro, una tendenza alla riproduzione delle dottrine e degli ordinamenti francesi, e solo nella legislazione napoletana si riscontra un assetto che dagli altri alquanto si discostava.

Però in queste varie legislazioni si presenta e si riscontra il Ministero Pubblico, completamente organizzato e regolarmente esplicantesi, come istituto ormai solidamente acquisito ai nuovi ordinamenti nella piena stabilità delle sue funzioni giudiziaria e amministrativa e nella sua continua relazione e corrispondenza col potere politico.

Da tutti gli ordinamenti, ch'ebbero applicazione nei varî Stati italiani, si svolse l'attuale organizzazione del Ministero Pubblico, che, non esente da difetti, presso di noi vige fin dal 1859, riordinata e rifusa dipoi nel 1865.

Dal regolamento per le materie civili e criminali nel ducato di Genova del 13 maggio 1815 si rileva, al capo XIII, che le funzioni del Ministero Pubblico eran affidate all'avvocato generale, all'avvocato fiscale generale, agli avvocati fiscali, ai procuratori fiscali e ai loro sostituti.

[1] Era detto che « obbligo dell'avvocato generale sarà quello di cautamente vegliare ai diritti della nostra corona, alla osservanza della giustizia e delle costituzioni nostre, alla conservazione e vantaggio del pubblico bene e a sollievo delle persone oppresse e miserabili ».

L'avvocato generale dovea pur intervenire, o in persona o per mezzo d'uno dei suoi sostituti, a tutte le sessioni del Senato e promuover quelle ragioni, che avessero comportato le materie da trattarsi; e doveva ancora intervenire presso il magistrato di sanità ogni volta ch'egli lo avesse giudicato opportuno. Spettavano poi a lui varî altri incarichi in materia fiscale e giurisdizionale.

Per quanto però riguardava la materia criminale, l'incarico di assistervi era affidato all'avvocato fiscale generale, e ciò egli potea fare o in persona o per mezzo dei suoi sostituti; mentre dovea poi assistere, nel modo e forma prescritti dalla legge, a tutte le sessioni criminali del Senato.

L'avvocato fiscale generale doveva anche esercitar vigilanza a che si fosse proceduto in ogni tribunale alle informazioni e catture contro i delinquenti; dovea distribuir i

processi ai suoi sostituti, e dare ogni mese notizia al cancelliere generale di quelle sentenze criminali dei Consigli di giustizia, che fossero state riparate dal Senato; alla fine d'ogni trimestre doveva informare il primo presidente del Senato dello stato dei processi come del tempo dei commessi delitti, dell'incominciamento e proseguimento delle cause, ecc.

Nelle città, dove risiedevano i Consigli di giustizia, l'avvocato fiscale facea presso di essi le veci dell'avvocato generale e dell'avvocato fiscale generale; e, presso gli intendenti, le funzioni di Pubblico Ministero eran adempiute da un sostituto, il quale dovea risiedere nella città dov'era stabilito l'intendente.

Questi avvocati fiscali e i loro sostituti doveano, prima di esser ammessi all'impiego, venir esaminati dal Senato, in quella forma che a questo fosse sembrata più conveniente; in seguito a tale esame erano eletti dallo stesso Senato, mentre i procuratori fiscali e i vice-fiscali venivano eletti dal presidente.

I procuratori fiscali dovevano esser notai; per i vice-fiscali bastava fossero persone capaci e dabbene e, prima d'esser ammessi al loro impiego, dovevan giurare nelle mani del primo presidente o della persona da questo delegata.

Venendo a rendersi vacante la carica dei fiscali, i giudici del luogo doveano darne avviso al primo presidente per i necessarî provvedimenti, mentre, nel periodo di vacanza, doveva il primo dei sindaci o consiglieri, che fosse richiesto dal giudice, intervenire, previo giuramento di segreto.

Ogni volta che si fosse commesso un delitto, per cui si fosse dovuto procedere *ex officio*, i procuratori fiscali, o i vice-fiscali doveano, non appena ne avessero avuto notizia per querela dell'offeso o per relazione del sanitario, o per il ritrovamento del corpo del delitto o per la scoperta del colpevole, darne avviso al giudice e all'avvocato fiscale.

I procuratori fiscali e i vice-fiscali doveano, ogni tre mesi, trasmettere all'avvocato fiscale una distinta di tutte le cause criminali, col nome, la patria dei rei e il titolo del delitto; esprimendo quelle ch'erano state giudicate e lo stato di quelle in corso; era pur fatto obbligo di tras-

mettere copia della medesima nello stesso tempo al segretario criminale del Senato con una nota delle cause pendenti dinanzi al Consiglio di giustizia, e con una succinta relazione dell'opera loro.

I notai non poteano rifiutare l'impiego di procuratore fiscale, sotto pena di scudi venticinque e dell'interdizione dall'esercizio del notariato; e i non notai non potevano rifiutare l'incarico di vice-fiscale, sotto pena di scudi dieci e dell'interdizione, tanto gli uni che gli altri dai pubblici uffici.

75. Nel Lombardo-Veneto, con la costituzione dell'8 luglio 1797, furono stabilite le basi del nuovo ordinamento giudiziario a imitazione del sistema francese. In ogni dipartimento risiedeva un tribunale civile e un tribunale correzionale, e a funger da Pubblico Ministero era addetto un commissario del direttorio esecutivo. Dopo tentativi di riforma e modificazioni apportate con la legislazione napoleonica, s'introdussero e applicarono i codici francesi che durarono in vigore fino al 1814, epoca dell'instaurazione della dominazione austriaca (1).

Per quanto sotto tale legislazione riguardava il Pubblico Ministero, la patente sovrana del 17 gennaio 1850 stabiliva, al capo III, che si dovessero assegnare a ogni tribunale civile e correzionale e ad ogni Corte di giustizia dei procuratori di Stato; alle Corti superiori di giustizia e alla Corte di cassazione dei procuratori generali con l'occorrente numero di sostituti, i quali erano, per legge, autorizzati a tutte le funzioni dei procuratori di Stato, allorchè agivano in loro vece.

I procuratori dello Stato e i loro sostituti erano indipendenti dalle magistrature giudiziarie, cui erano addetti; i procuratori di Stato presso i tribunali correzionali e le Corti di giustizia eran subordinati ai procuratori generali presso le Corti Superiori, i quali tutti stavan sotto la dipendenza immediata del Ministro della giustizia.

I funzionari del Pubblico Ministero prendevan parte ai procedimenti, nell'istruttoria e nel giudizio, salvo che il procuratore generale della Corte di giustizia non avesse

(1) Vedi Brunelli, op. cit., pag. 154.

creduto opportuno d'intervenirvi egli stesso o col mezzo di un sostituto; nei dibattimenti alle Assise interveniva il titolare o delegato dei sostituti.

I procuratori dello Stato presso i tribunali correzionali dovevano tener sempre al corrente il procuratore generale presso la Corte Superiore, come pure dovevano ricorrere a lui per parere e consiglio in casi di speciale gravità.

Il procuratore generale presso la Corte Superiore di giustizia, dovea esercitare il suo ufficio in tutte le cause che avevano luogo alla stessa Corte come camera d'accusa; oltre a ciò gli incombeva la sorveglianza sovra tutti i procuratori dello Stato, da lui dipendenti e, alla scadenza d'ogni trimestre, dovea far rapporto sull'andamento dei servizî al Ministro della giustizia.

Le cause trattate dinanzi alla Corte di cassazione appartenevano alla sfera d'attività del procuratore generale della medesima e dei suoi sostituti.

I procuratori di Stato dovevano procedere d'ufficio contro tutti i reati che venissero a loro notizia, « essi rappresentano, era detto nella patente, tanto nell'istruzione della procedura, che nel pubblico dibattimento, la causa pubblica offesa dal crimine o dal delitto, e vegliano acciocchè la procedura segua il suo corso regolare, e si faccia debitamente uso di tutti i mezzi, atti a far conoscere la verità » (1).

I procuratori di Stato facevano le loro proposte a voce o per iscritto, e nello stesso modo davano le loro dichiarazioni sulle proposte dell'imputato o sulle interpellazioni del giudizio. Nel corso dell'istruzione potevano intervenire alle consultazioni del tribunale, non mai all'atto di votazione.

Nell'istruzione dei processi i procuratori di Stato erano autorizzati a corrisponder direttamente con le Autorità preposte alla pubblica sicurezza, e a richiederle della loro assistenza, e le dette Autorità e i loro subalterni erano tenuti all'osservanza delle ingiunzioni loro fatte.

I procuratori generali presso la Corte di cassazione e le Corti Superiori di giustizia, dovevano trasmettere alla fine di ogni anno un rapporto al Ministro della giustizia in-

(1) § 57.

torno allo stato e all'andamento dell'amministrazione giudiziaria, indicando anche i difetti emersi nella legislazione e nel modo di trattar gli affari.

76. Anche a Parma l'accusa e le funzioni del Pubblico Ministero erano sostenute dai procuratori ducali. Tale organismo, come quello di Napoli, della Toscana, di Modena fu foggiato, dopo la ristorazione del 1814, alla francese, ritraendone non lievi caratteristiche.

La risoluzione sovrana del 13 febbraio 1821 riordinava l'amministrazione della giustizia, e in quella si stabilivano le cariche e le funzioni speciali dei procuratori ducali, i quali erano specialmente incaricati d'investigare e sottoporre a processo gli incolpati di crimine o delitto; rispetto alle contravvenzioni, essi dovevan vegliare che i tribunali di buon governo amministrassero rettamente e prontamente la giustizia.

I procuratori ducali avevano la sorveglianza sopra tutte le persone dell'ordine giudiziario; doveano vegliare e promuovere le opportune istanze perchè fossero osservate le leggi e le regole di procedura, mantenuto l'ordine e spedite sollecitamente le cause. Avevano il diritto di richiedere la pubblica forza, e seguivano speciali norme per procedere nei casi di flagranza, di sopraluoghi necessari, e di libertà personale dell'imputato (1).

Il procuratore generale percepiva uno stipendio di 4500 lire.

Negli Stati Estensi le funzioni di Pubblico Ministero eran affidate ai procuratori ducali, e ve n'era uno presso ogni tribunale. Essi, nel circondario posto sotto la loro giurisdizione, eran tenuti a promuovere e far proseguire le azioni penali derivanti da delitti d'azione pubblica; a vegliare che fossero osservate le leggi e le regole di procedura, mantenuto l'ordine delle competenze e sollecitamente spedite le cause; doveano fare le loro istanze per mezzo di requisitorie.

Quanto alle funzioni di questi procuratori fiscali nel giudizio, essi seguivano tutto il procedimento e, dopo proferita la sentenza, doveano curarne l'esecuzione. Essi

(1) Art. 37 e seguenti.

assistevano al dibattimento, concludeano per l'applicazione della legge e presenziavano alla pubblicazione della sentenza. I procuratori ducali potevan chiedere, nell'interesse della legge, che si facesse luogo, in qualche caso, a provvedimenti, in forza del potere discrezionale del presidente.

Le requisitorie dei procuratori ducali dovean esser presentate da essi sottoscritte, quelle però fatte durante il dibattimento erano stese dal cancelliere e dal procuratore sottoscritte.

L'ordinamento giudiziario del 1852, pose, a luogo del Supremo Consiglio, un tribunale superiore di revisione, ch'era di terza istanza per le cause disformemente decise in prima e seconda, e di sola Cassazione per le sentenze conformi; e creò un Pubblico Ministero all'uso francese, con due differenze, una che non interveniva alle udienze che quando doveva conchiudere, e l'altra che, non essendo numeroso, non facea corpo a sè, ma col tribunale cui apparteneva (1).

77. Quanto alla legislazione toscana, ci limitiamo a riferire l'assetto del Ministero Pubblico dato dal motuproprio di Leopoldo II del 1838, e che durò in vigore fino al 1859.

Veniva con esso istituito il Pubblico Ministero, per esercitare avanti le Autorità giudiziarie una costante attenzione, onde, in ogni materia riguardante gli attributi delle medesime, le leggi dello Stato fossero intese e osservate in piena conformità del loro disposto, perchè le persone delle classi privilegiate ottenessero quella protezione loro dovuta e per dedurre e sostenere nei casi particolari, i mezzi legali convenienti all'uno e all'altro oggetto: sempre senza pregiudizio della indipendenza e della libertà del voto dei giudici.

Capo del Pubblico Ministero era il procurator generale sedente in Firenze.

Attribuzioni del Pubblico Ministero, in materia penale, erano difendere l'ordine pubblico ed esercitar l'azione per la scoperta dei fatti delittuosi e per la repressione dinanzi ai tribunali; sovraintendere alle ricerche e operazioni necessarie durante l'istruzione dei processi, al fine della più

(1) Musio, op. cit., pag. 171.

pronta ed efficace amministrazione della giustizia; durante il dibattimento intervenire nella discussione, prendendo le conclusioni; infine far eseguire le sentenze (1).

« Fra le attribuzioni del Pubblico Ministero toscano, osserva il Musio, è, per mio avviso, degna di nota quella che, in forza dell'articolo 166 della notificazione del 1838, gli attribuiva il diritto di proporre alla real Consulta tutti gli impiegati da lui dipendenti e di proporre quelli dipendenti dall'ordine giudicante al primo presidente della r. Corte, il quale, ai termini dell'articolo 141, inoltra le proposizioni alla real Consulta. Un gran mezzo d'influenza è dato in questo modo al Pubblico Ministero sull'ordine giudicante » (2).

78. Nel regolamento organico di procedura criminale per gli Stati pontifici, in data 5 novembre 1831, per verità si trovan confuse le funzioni di Pubblico Ministero con quelle d'istruttore, per le caratteristiche del sistema inquisitoriale allora in vigore negli Stati del papa. Infatti è detto che presso ogni tribunale vi dovessero esser due o più giudici processanti, un cancelliere criminale e uno o più sostituti « incaricati di formare i processi e la istruzione delle cause » (3). Si trova bensì cenno dell'istituzione e delle funzioni dei « procuratori fiscali », che sarebbero stati i veri rappresentanti del Ministero Pubblico, ma sembra che non assolutamente ed esclusivamente ad essi fosse lasciata l'iniziativa dell'azione penale; a questi procuratori fiscali venivano passate le procedure dall'ufficio del governatore ed essi potean chiedere che venissero ampliate e compiute.

Il procurator fiscale dovea risiedere in tutti i capoluoghi di provincia, e tutti facean capo al procuratore generale del Fisco residente in Roma, il quale corrispondeva direttamente con essi e invigilava per il regolare e sollecito andamento degli affari.

Nello stesso regolamento si trova poi cenno d'un avvocato del fisco, il quale pare avesse funzioni riguardanti l'attività patrimoniale del papato; tutti questi funzionari

(1) Motuproprio di Leopoldo II del 2 agosto 1838 dal capo 64 al 69; Brunelli, op. cit., pag. 157 e 158.

(2) Musio, op. cit., pag. 170.

(3) § 53.

venivan nominati dal papa per mezzo della Segreteria di Stato (1).

Nel sistema napoletano, il Pubblico Ministero doveva essere un magistrato indipendente e inamovibile; infatti, secondo le idee del Poerio, del Niccolini, del Raffaelli, compilatori dell'antica legge organica napoletana, le funzioni del Pubblico Ministero costituivano una missione temporanea e revocabile, da affidarsi a un magistrato inamovibile, che, privato pure dal Governo della sua missione, tornava al suo posto.

A tale teorica, come vedremo in appresso, si ispirarono molti studiosi e proponenti riforme, i quali volevan modificare l'ordinamento dato dapprima nel 1859, poi nel 1865: perciò tale legislazione riesce particolarmente interessante.

Nel regno di Napoli, il 3 dicembre 1768, si creava l' « avvocato fiscale della real corona » presso la real Camera di S. Chiara, e a questo funzionario furon affidate attribuzioni assai somiglianti a quelle dell'attuale Pubblico Ministero (2).

Il Pubblico Ministero, quale si venne ordinando a traverso le leggi e nei codici successivi, era reputato un agente del Governo e quasi legato del re, in quanto per suo mezzo si vigilava sull'Autorità giudiziaria dalla suprema Autorità governativa, cioè dal re e dal Ministro di grazia e giustizia.

In tutte le giurisdizioni penali, nei diversi gradi, doveva esser continua l'attività del pubblico accusatore; così vi era un procurator generale presso le Corti, un procuratore regio presso i tribunali, e presso i giudici regî un ispettore di polizia o un primo eletto del Comune.

Non in tutte le cause i rappresentanti del Pubblico Ministero dovevano presentar le loro conclusioni, ma solo in quelle concernenti l'ordine pubblico, lo Stato, la corona, minori, interdetti, assenti, ecc.

Il funzionario del Pubblico Ministero era però il depositario dell'azione penale; era il capo della polizia giudiziaria ed esercitava attiva sorveglianza sulla magistratura giudi-

(1) § 57.

(2) Nicolini, *Della procedura penale del regno delle Due Sicilie*, vol. I, p. 1ª, pag. 507, nota.

cante, riferendo al suo capo supremo, il Ministro di grazia e giustizia (1).

Il Brunelli così commenta il sistema napoletano: « Si comprende come il Governo borbonico (che pare tenesse a salvare, in fatto d'amministrazione della giustizia, almeno le apparenze) temperasse la vigilanza della legge e la forza concessa, in apparenza, al Pubblico Ministero, ma, in realtà, al Governo, che di quel funzionario poteva fare irresponsabilmente un facile strumento della sua volontà; si comprende che il Governo borbonico temperasse tutto ciò indorando la pillola e facendo dei funzionarî del Pubblico Ministero tanti magistrati in missione.

« E abbiam ragione di dir ciò, perchè, dopo aver tentato di rischiarare i nostri dubbî sul come funzionasse questo sistema del magistrato in missione temporanea di funzionario del Pubblico Ministero, abbiamo potuto convincerne, per osservazioni autorevoli di valorosi cultori delle discipline giuridiche nel fôro napoletano, che se, in teoria, la legge organica del 1817 così voleva, in fatto poi il sistema non era quasi mai applicato. E ciò perchè l'alunno di giurisprudenza, come allora dicevasi, corrispondente al nostro uditore, iniziava il suo tirocinio secondo il bisogno o secondo le attitudini, nella magistratura giudicante o in quella del Pubblico Ministero; ma, *una via electa*, di rado la si abbandonava per darsi all'altra.....

« Di qui si vede come il parlare di « sistema napoletano », che si vorrebbe da non pochi sperimentare, sia errore, vuoi considerato il sistema in sè, vuoi applicando ai nostri tempi e ai nostri costumi » (2).

79. Negli Stati Sardi il Pubblico Ministero era antichissima magistratura più ampiamente sviluppata e collocata presso tutti i corpi giudiziarî provinciali, creati per il continente con la legge 1822, per la Sardegna con quella 1838.

Esso racchiudeva la triplice idea, in cui si compendiano le caratteristiche sue attribuzioni ed era organato in tre distinti ufficî; uno per la difesa della società e la repressione dei misfatti, sotto la direzione dell'avvocato fiscale

(1) Art. 150, 151, 152 della legge organica 20 maggio 1817.
(2) Brunelli, op. cit., pag. 161.

generale; uno per la vigilanza dei diritti patrimoniali dello Stato e della corona, sotto la direzione del procurator generale nel continente e d'un avvocato fiscale generale in Sardegna; il terzo per la vigilanza dell'applicazione delle leggi e la tutela dei corpi morali e dei poveri, sotto la direzione dell'avvocato generale.

I capi degli uffici generali erano, come rango, posti in mezzo fra i presidenti di classe e i membri dei magistrati supremi.

« Una grande riforma si operava nell'ufficio del procuratore generale per la legge 27 ottobre 1847, che, preludendo allo Statuto, aboliva i tribunali d'eccezione e ogni privilegio di foro, compreso quello attribuito al Fisco per tutte le cause del regio patrimonio, e rendeva più regolare e più indipendente l'istituzione del Pubblico Ministero presso la Camera dei conti, separandone l'attribuzione di patrocinare le cause delle regie aziende e affidandole a un separato avvocato patrimoniale. In questa stessa legge lo stipendio del procuratore generale fu mantenuto, qual'era, in cinque ottavi di quello assegnato al primo presidente, e all'avvocato patrimoniale fu assegnato uno stipendio che non fu metà di quello assegnato al procurator generale. Quindi, osserva il Musìo, il pensiero d'un illiberale pareggiamento, adottato in tempo di progredita libertà, non s'affacciò nemmeno nell'ultimo scorcio dell'assolutismo » (1).

L'ordinamento giudiziario del 30 giugno 1861 per gli Stati del re di Sardegna trattava al titolo IV del Ministero Pubblico.

Poche differenze esistono dall'ordinamento giudiziario attualmente in vigore. È detto all'articolo 146 che il Pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria ed è posto sotto la direzione del Ministro di grazia e giustizia. Le funzioni di Pubblico Ministero presso la Corte di cassazione e presso le Corti d'appello erano esercitate da procuratori generali, e presso i tribunali di circondario da procuratori del re: i procuratori generali e i procuratori compivano le loro funzioni o personalmente o per mezzo di sostituti.

---

(1) Musìo, op. cit., pag. 174.

80. Dei molti progetti presentati durante la IV legislatura dal guardasigilli Galvagno, alcuni trattavano particolarmente del Pubblico Ministero: uno, divenuto legge il 27 giugno 1851, n. 1207, trattava degli stipendi dell'ordine giudiziario e del Ministero Pubblico (1); un altro, che non potè esser discusso, s'occupava specialmente dell'ordinamento della disciplina di tali funzionari, nel senso che il Pubblico Ministero dovesse esser esente da qualsiasi soggezione dall'Autorità giudicante, essendo il rappresentante del potere esecutivo presso di essa; tra i funzionari del Pubblico Ministero era stabilita una gerarchia per il mantenimento della disciplina; il Pubblico Ministero doveva aver la sorveglianza delle carceri (2). Un terzo progetto divenne legge il 14 dicembre 1851, n. 1301, e riguardava le relazioni del Pubblico Ministero con la polizia giudiziaria (3).

Ma non mancarono nemmeno in seguito progetti e iniziative che, se non riuscivano a diventar legge, pure, nelle discussioni che provocavano e per gli studî che in proposito si facevano, avean come effetto di radicare la convinzione della necessità d'un ordinamento nuovo della magistratura, nè in essi si trascurava l'istituto del Pubblico Ministero (4). Anzi un disegno di legge, che *ex professo* di questo s'occupava, fu quello del Pescatore, che ne regolava l'ordinamento; e anche successivi progetti ne trattarono largamente, come quelli del Rattazzi (5) dapprima, e del De Foresta dipoi (6).

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura IV, sessione 1850-1852, Documenti, vol. II, pag. 893.

(2) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura IV, sessione 1850-1852, Documenti, vol. II, pag. 898.

(3) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura IV, sessione 1850-1852, Documenti, vol. II, pag. 901. — Vedi al successivo n. 106, in cui si tratta degli ufficiali di polizia giudiziaria.

(4) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura IV, sessione 1850-1852, Documenti, vol. II, pag. 1179.

(5) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura V, sessione 1853-1855, Documenti, vol. I, pag. 317.

(6) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura V, sessione 1855-1856, Documenti, vol. II, pag. 945. — Un altro

Non furon infatti studî e discussioni perduti. Scoppiata la guerra e investito il re di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, per fare, sotto la sua responsabilità, con semplici decreti reali, tutti gli atti necessarî alla difesa della patria e delle istituzioni, prima che fosse firmata la pace, si ebbe nel 20 novembre 1859, oltre tutti i codici, anche l'ordinamento giudiziario, che, esteso a mano a mano a tutta Italia, regge tuttora, almeno nelle sue linee fondamentali, la magistratura italiana.

L'unificazione legislativa, accettata come vigorosa affermazione del concetto unitario, non era sembrata dovunque corrispondente alle inveterate abitudini di legislazioni diverse, e il paese, sicuro omai di sè stesso, manifestava il desiderio di affermarsi in una legislazione che avesse spiccata impronta del genio nazionale. Di qui, a traverso le proposte Miglietti, Cassinis e Pisanelli, si pervenne al rimaneggiamento legislativo del 1865, in cui, sulla falsariga di quello del 1859, si rifece l'ordinamento giudiziario, che tuttora è in vigore.

Capo II. — **Ordinamento e sistema legislativo.**

81. Metodo di trattazione. Generalità — 82. Reclutamento. — 83. Pubblico Ministero e magistratura giudicante. — 84. Il Pubblico Ministero presso le varie magistrature. Rinvii. — 85. Cenno speciale del Pubblico Ministero presso i pretori. — 86. Gerarchia, rango, dignità. Anzianità e missioni. Residenza e ferie. Rinvii. — 86 *bis*. Stipendî e indennità. — 87. Segreterie giudiziarie. Rinvio.

81. Entrando ora a esaminar l'istituto quale è regolato nella legislazione italiana, si deve notare che, in questa sede, dovremo occuparci del Ministero Pubblico nel suo complesso ordinamento e nelle sue funzioni in materia

---

disegno di legge del De Foresta (legisl. VI, sessione 1857-1858; Documenti, vol. I, pag. 409) proponeva di separare la carriera del Pubblico Ministero da quella della magistratura giudicante, togliendo così la necessità per chi si trovasse nel Pubblico Ministero di passare nel corpo giudicante per non esser privato di una promozione. Divenne legge il 26 giugno 1858, col n. 2883.

penale, esorbitando dai limiti impostici l'esame delle funzioni e dell'attività del Pubblico Ministero in materia civile (1). Quanto all'ordinamento, dovremo in seguito passar in rassegna le lunghe e gravi dispute, i numerosi progetti di riforma, che si sono svolti per mutare assetto all'istituto, che da taluni si diceva mala pianta cresciuta al sole del dispotismo, da altri utile e nobilissima istituzione, necessaria, indispensabile a popoli, che godano d'un reggimento libero e civile (2).

Ma di questo, e ampiamente, in appresso; ora si tratta di studiar l'ordinamento e i caratteri del Ministero Pubblico, quali si riscontran nel nostro sistema legislativo, per venir poi a discorrere delle attribuzioni, dapprima giudiziarie, di poi amministrative.

Il Ministero Pubblico in Italia è un'imitazione del francese; però, secondo quanto rilevano Borsani e Casorati, vi son alcune differenze nel funzionamento e nella rappresentanza, giacchè le funzioni di Pubblico Ministero sono in Francia affidate al procuratore generale, il quale, essendo il centro dell'ufficio, si fa rappresentar da sostituti presso tutte le magistrature; mentre, col sistema italiano, non si ha che tutti i funzionarî siano rappresentanti d'un unico supremo magistrato, perchè all'assoluto accentramento unificatore furono sostituiti rapporti di sorveglianza, di sindacato, di subordinazione. « Crediamo però, osservano i citati autori, che le discipline della legge italiana siano preferibili; perchè, da un lato, la supremazia direttiva attribuita ai procuratori generali, accompagnata dalla vigilanza disciplinare, ripara alla men forte adesione degli uffici; e dall'altro ne viene un benefizio assai più pregevole

(1) Vedi alla voce *Ministero Pubblico* (*materia civile*).

(2) Tartufari, *Del Ministero Pubblico in reggimento libero e civile*, capo I, Torino 1868. — « Il Pubblico Ministero, affermava il La Francesca, non è un albero smidollato, al cui piede bisogna porre la scure, ma un albero pieno di vita e di rigoglio », e giudicava pericoloso rimoverlo dall'ordine giudiziale, e anche mutarne radicalmente i caratteri; solo voleva che a lui fossero riconosciute maggiori garanzie di libertà e d'indipendenza (La Francesca, *Del Ministero Pubblico nell'ordine giudiziale*, pag. 50).

dell'accentramento, che è la massima libertà, e quindi maggior prontezza e sicurezza d'azione nel procuratore del re, al quale conviene assai questa larghezza d'arbitrio, chiamato com'è dalla legge a dare il primo impulso e il primo indirizzo a tutte le azioni penali » (1).

82. Il reclutamento dei funzionarî del Pubblico Ministero è quello stesso della magistratura giudicante, nel senso che, come dice l'articolo 135 del decreto sull'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, le carriere della magistratura giudicante e del Ministero Pubblico sono parallele e distinte. Così un funzionario della magistratura giudicante può entrar a far parte degli ufficî del Pubblico Ministero e viceversa.

È naturale che, dato questo ordinamento e questa promiscuità di carriera, i requisiti, le condizioni e le capacità richieste siano le stesse, e che lo stesso sia il tirocinio e la pratica da farsi; è, infatti, stabilito che i funzionarî del Pubblico Ministero presso le Corti e i tribunali siano scelti fra i membri delle Corti e dei tribunali e fra i pretori. Posson pure scegliersi fra gli aggiunti giudiziarî dopo il biennio, fra gli avvocati e i professori, i quali abbiano almeno i requisiti per esser nominati pretori, o membri di tribunale civile e correzionale, fra i funzionarî della magistratura, chiamati presso il Ministero di grazia e giustizia, e altresì fra i laureati in legge, impiegati nel Ministero stesso, e quelli che abbiano esercitate le funzioni di Pubblico Ministero presso ufficî di contenziosi finanziarî, ovvero presso tribunali militari, dopo un tempo d'applicazione uguale almeno a quello prescritto per il tirocinio degli aggiunti.

La legge 8 agosto 1890, n. 6878, sul reclutamento della magistratura, prescriveva, all'art. 5, che gli uditori sono destinati con decreto ministeriale ai collegî giudicanti, agli ufficî del Pubblico Ministero e alle preture; nei collegi assistono alle udienze civili e penali, e sono addetti ai giudici per compiere gli studî ed i lavori che da questi siano loro affidati. Negli ufficî del Pubblico Ministero assistono

---

(1) Borsani e Casorati, *Codice di proc. penale commentato*, vol. I, pag. 17 e 18.

pure alle udienze e trattano, sotto la direzione del capo e de' suoi sostituti, gli affari d'amministrazione e di giurisdizione, de' quali siano incaricati. Quando abbian compiuto sei mesi di tirocinio, possono essere dal procuratore del re delegati ad esercitare le funzioni del Pubblico Ministero presso le Preture (1).

La stessa legge del 1890, richiamando il già citato articolo 135 dell'ordinamento giudiziario, diceva all'art. 18 che « le carriere della magistratura giudicante e del Pubblico Ministero, continuando a rimanere distinte quanto alle funzioni, sono eguali e promiscue quanto agli aumenti di stipendio ed alle promozioni. I magistrati, che vi appartengono, sono compresi in una graduatoria unica per ciascuno dei gradi e delle categorie, che si corrispondono nelle due carriere. Tale disposizione non comincerà ad applicarsi che per coloro i quali saranno nominati giudici di tribunale o sostituti procuratori del re dopo la promulgazione di questa legge ».

Così la promiscuità fra magistratura giudicante e funzionarî del Pubblico Ministero appare completa, non si sa con quale e quanto vantaggio per il retto disimpegno delle funzioni e all'esatto svolgersi dell'uno o dell'altro organismo. Opera questa dello Zanardelli, che preludeva forse alla più radicale riforma, che posteriormente aveva tentato, ma che non potè esser nemmeno ampiamente discussa (2).

83. L'articolo 137 dell'ordinamento giudiziario prescrive infatti che i funzionarî del Ministero Pubblico possono esser trasferiti, in via di eccezione, nella magistratura giudicante, purchè, rispetto al tempo, abbian le condizioni richieste dalla legge per la nomina ai diversi ufficî (3). A questo effetto vien loro computato il tempo passato negli ufficî del Ministero Pubblico al ragguaglio di quello fissato per i giudici di tribunale. Per la nomina a consigliere della Corte

---

(1) Vedi il n. 85, riguardo al Pubblico Ministero presso le preture, e gli studî per la riforma del codice di proc. penale.

(2) Vedi, in appresso (n. 142), il progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario, presentato dai ministri Zanardelli e Cocco-Ortu.

(3) Vedi gli articoli 50 e 51 dell'ordinamento giudiziario.

di cassazione sono necessarî nove anni d'esercizio in ufficio del Pubblico Ministero, sei dei quali in qualità di sostituto procuratore generale (1).

E infine, per citare in proposito l'opinione di un insigne magistrato, il Cesarini osservava che il Pubblico Ministero deve necessariamente ritrarre nella sua essenza dalla magistratura ed esser distinto da essa; ove fosse con questa confuso o alla medesima straniero, non sarebbe più un mezzo di comunicazione e un mediatore tra i due poteri, e sorgerebbero quei pericoli, che tanto allarme hanno suscitato, e che sono stati occasione di sì grandi e persistenti attacchi.

Vi furon proposte, anche appoggiate valorosamente, di adottare il sistema della legislazione napoletana, presso la quale il Ministero Pubblico era trasformato in semplice funzione o missione temporanea e revocabile della magistratura giudicante. Ma si osservò che, in tal caso, la magistratura ne sarebbe rimasta profondamente alterata e la sua indipendenza vieppiù compromessa; come, al contrario, costituito in corpo di funzionarî esclusivamente amministrativo, straniero all'ordine giudiziario e riunito, come alcuni lo vogliono, agli ufficî dei questori e dei prefetti, l'offesa alla magistratura sarebbe flagrante, la libertà civile non avrebbe più garantie e i conflitti fra Pubblico Ministero e magistrati sarebbero permanenti (2).

Il Pubblico Ministero, infatti, come con maggior ampiezza si verrà spiegando in appresso, è il rappresentante, il funzionario del potere esecutivo, e di questo si trova alla dipendenza diretta; nonostante la promiscuità nel reclutamento, il Pubblico Ministero è assolutamente distinto dal potere giudiziario e quindi dalla magistratura giudicante; allo stesso modo che questa è indipendente dal Pubblico Ministero e però dal potere esecutivo.

Così si spiega l'espressione usata all'articolo 135 dell'ordinamento giudiziario, secondo la quale le due carriere sono parallele e distinte, e ciò ha grande importanza dap-

---

(1) Vedi la voce *Magistratura*, in questa Raccolta.

(2) Cesarini, *I cooperatori della magistratura giudicante* (*Riv. Pen.*, IX, 415).

prima, come si verrà esaminando, riguardo all'esercizio dell'azione penale, in secondo luogo, riguardo alla dipendenza gerarchica dei diversi funzionarî (1).

Esaminati i rapporti che esiston fra Pubblico Ministero e magistratura giudicante dal lato puramente dell'organizzazione e del reclutamento, vediamo quali sieno i rapporti quanto allo sviluppo delle funzioni all'uno e all'altra spettanti.

E qui ancora critiche e appunti piovono addosso alla povera istituzione, che, combattuta senza quartiere, non si riconosce nè utile nè valida nell'epoca attuale, e non ancora delle funzioni ad essa affidate si vuol trovare la giustificazione e legittimazione pratica della sua esistenza.

E in proposito citeremo il Carcano, questo geniale, brillante, e verboso, fino a diventar prolisso, avversario del Pubblico Ministero. Nulla, egli afferma, in tesi generale, il Pubblico Ministero può conferire alla magistratura in aiuto della funzione giudiziaria; nè per il fatto che esso, come osserva il Merlino, è posto vicino alla magistratura per illuminarla e guidarla, si può dire che esso abbia pienamente giusticata la propria esistenza; ciò non si verifica perchè nel Pubblico Ministero non si può supporre superiorità alcuna intellettuale e morale sulla magistratura; quanto a qualità giudiziaria, sta anzi la presunzione che la magistratura prevalga al Pubblico Ministero; in ogni caso però questa funzione così affidata offende la massima che ogni istituzione, e quindi anche la magistratura, debba ritenersi capace per sè alla propria funzione; mentre, se il Pubblico Ministero volesse esser in qualche cosa utile alla magistratura, dovrebbe limitarsi alla parte d'un semplice rammentatore o commentatore d'articoli di legge e guasterebbe se pretendesse aggiungervi alcun proprio elemento (2).

84. È principio riconosciuto dagli attuali ordinamenti

(1) Riguardo al reclutamento e al tirocinio dei funzionarî del Pubblico Ministero in rapporto coi membri della magistratura giudicante, vedi Brunelli, opera citata, pag. 330, n. 409 e seguenti.

(2) Carcano, op. cit., pag. 333 e seguenti.

che presso ogni magistratura debba essere un rappresentante del Pubblico Ministero (1).

L'articolo 130 dell'ordinamento giudiziario prescrive che le funzioni del Ministero Pubblico presso le Corti di cassazione sono esercitate da procuratori generali, i quali reggono l'ufficio e possono delegare le loro funzioni ai sostituti procuratori generali e sostituti procuratori generali aggiunti (2).

Ugualmente presso le Corti d'appello a capo dell'ufficio del Pubblico Ministero sta un procuratore generale, alla cui dipendenza è addetto un certo numero di sostituti (3).

Presso i tribunali vi sono i procuratori del re, i quali compiono le loro funzioni personalmente o per mezzo degli aggiunti giudiziari (4).

Esorbita dai limiti di questa voce una trattazione più particolareggiata della composizione degli uffici presso le varie magistrature; in questa Raccolta, alle varie voci richiamate, è già stato fatto ampio cenno in proposito e però ad esse rimandiamo il lettore.

All'esatta applicazione dell'ordinamento giudiziario il regio decreto 20 gennaio 1876, n. 2921, approvava le tabelle determinanti il personale del Pubblico Ministero presso le Corti d'appello e i tribunali, e, due anni dopo, con regio decreto 20 gennaio 1878, n. 4263, le tabelle, che al primo decreto erano annesse, venivan rivedute e rese definitive, regolando e fissando specialmente il numero dei

---

(1) Birkmeyer, op. cit., pag. 316.

(2) Vedi, in questa Raccolta, le voci *Cassazione* e *Corte di cassazione* (*penale*). — Il r. decreto 10 febbraio 1889, n. 5929, portava annessa una tabella determinante il numero dei funzionari da assegnarsi alle Corti di cassazione del regno. Riguardo ai funzionari del Pubblico Ministero, si rileva da essa che presso la Corte di Roma debbono essere: 1 procuratore generale, 1 avvocato generale e 8 sostituti procuratori generali; presso quella di Firenze, 1 procuratore generale e 1 sostituto procuratore generale; a Napoli, 1 procuratore generale e 4 sostituti; a Palermo, 1 procuratore generale e 2 sostituti; a Torino, 1 procuratore generale e 5 sostituti.

(3) Vedi la voce *Appello penale* (*Procedura*), n. 98 e seguenti.

(4) Vedi la voce *Tribunale penale*.

sostituti procuratori generali presso le Corti d'appello e il numero dei sostituti procuratori del re presso i tribunali (1). Successivamente la legge 4 luglio 1878, n. 4431, sopprimeva la terza categoria di sostituti procuratori generali di Corte d'appello.

L'articolo 131 dell'ordinamento giudiziario, richiamando l'articolo 81, stabilisce che il Pubblico Ministero presso le Corti d'assise è rappresentato dal procuratore generale personalmente, o da uno de' suoi avvocati generali, sostituti o sostituti aggiunti.

Il procuratore generale può eziandio commetter tali

(1) Presso le Corti d'appello i sostituti venivano distribuiti nel numero seguente (tabella *A*, annessa al decreto citato):

Ancona	3	Lucca	2
» (Sez. di Macerata)	2	Messina	3
» (Sez. di Perugia)	3	Milano	5
Aquila	5	Napoli	16
Bologna	5	» (Sez. di Potenza)	3
Brescia	5	Palermo	7
Cagliari	5	Parma	2
Casale	4	» (Sez. di Modena)	2
Catania	3	Roma	6
Catanzaro	6	Torino	7
Firenze	5	Trani	5
Genova	5	Venezia	7

Presso i tribunali nel numero seguente (tabella *B*):

Acqui	1	Bobbio	—
Alba	—	Bologna	3
Alessandria	1	Borgotaro	—
Ancona	2	Bozzolo	—
Aosta	—	Breno	—
Aquila	2	Brescia	3
Arezzo	2	Busto Arsizio	—
Ariano	1	Cagliari	2
Ascoli Piceno	1	Caltagirone	—
Asti	1	Caltanissetta	3
Avellino	2	Camerino	—
Avezzano	—	Campobasso	1
Bari	2	Casale	1
Bassano	—	Cassino	2
Belluno	1	Castelnuovo di Garfagnana	—
Benevento	2	Castiglione delle Stiviere	—
Bergamo	3	Castrovillari	1
Biella	1	Catania	2

funzioni all'ufficio del Pubblico Ministero presso il tribunale civile e correzionale, nella cui giurisdizione sono convocate le Assise. Può anche delegar personalmente il procuratore del re o un di lui sostituto.

Tale articolo 81 è redatto in tali termini che, come giustamente osservano Borsani e Casorati, è a ritenersi non poter la delegazione aver per effetto d'autorizzare il procuratore del re a interporre ricorso in cassazione contro le sentenze pronunziate dalla Sezione d'accusa o dalla Corte d'assise. E lo si comprende facilmente, se si consideri che le funzioni del procuratore del re son limitate alla rappre-

Catanzaro	2	Lucera	3
Chiavari	1	Macerata	1
Chieti	1	Mantova	1
Civitavecchia	—	Massa Carrara	1
Como	1	Matera	—
Conegliano	1	Melfi	1
Cosenza	3	Messina	3
Crema	—	Milano	5
Cremona	1	Mistretta	—
Cuneo	2	Modena	2
Domodossola	—	Modica	—
Este	1	Mondovì	1
Fermo	1	Monteleone	1
Ferrara	2	Montepulciano	—
Finalborgo	—	Monza	—
Firenze	4	Napoli	10
Forlì	2	Nicastro	—
Frosinone	2	Nicosia	—
Genova	4	Novara	1
Gerace	—	Novi Ligure	—
Girgenti	2	Nuoro	1
Grosseto	1	Oneglia	1
Isernia	1	Oristano	2
Ivrea	1	Orvieto	—
Lagonegro	—	Padova	2
Lanciano	3	Palermo	5
Lanusei	—	Pallanza	—
Larino	—	Palmi	1
Lecce	2	Parma	1
Lecco	—	Patti	—
Legnago	—	Pavia	1
Livorno	2	Pavullo	—
Lodi	1	Perugia	2
Lucca	2	Pesaro	1

sentanza del procuratore generale presso la Corte d'assise e il ricorso per la cassazione della sentenza, esce dall'àmbito d'azione della Corte stessa (1).

Presso tutte le altre magistrature esiste un rappresentante del Pubblico Ministero, ma di questi rappresentanti si tratta in altra sede (2).

85. Per i suoi speciali caratteri, giova soffermarsi a far apposito cenno del Pubblico Ministero presso i pretori (3).

Il rappresentante del Pubblico Ministero presso le pre-

Piacenza	2	Siracusa	2
Pinerolo	—	Solmona	—
Pisa	1	Sondrio	1
Pistoia	—	Spoleto	2
Pontremoli	—	Susa	—
Pordenone	1	Taranto	1
Portoferraio	—	Tempio	—
Potenza	2	Teramo	2
Ravenna	1	Termini Imerese	2
Reggio Calabria	2	Tolmezzo	—
Reggio Emilia	2	Torino	5
Rieti	—	Tortona	—
Rocca S. Casciano	—	Trani	2
Roma	6	Trapani	3
Rossano	—	Treviso	1
Rovigo	1	Udine	2
Sala Consilina	—	Urbino	—
Salerno	3	Vallo della Lucania	—
Salò	—	Varallo	—
Saluzzo	—	Varese	—
Sant'Angelo dei Lombardi	1	Velletri	1
Santa Maria Capua Vetere	3	Venezia	4
San Miniato	—	Vercelli	2
San Remo	—	Verona	2
Sarzana	—	Vicenza	2
Sassari	3	Vigevano	1
Savona	1	Viterbo	2
Sciacca	—	Voghera	1
Siena	1	Volterra	—

(1) Borsani e Casorati, vol. I, pag. 25. — Vedi, in questa Raccolta, la voce *Corte d'assise*.

(2) Vedi, in questa Raccolta, le voci *Alta Corte di giustizia; Avvocato fiscale militare* (*diritto penale militare*)*; Consiglio di Stato; Console-Consolato; Corte dei conti; Tribunali militari*.

(3) Vedi anche, in questa Raccolta, la voce *Pretore*.

ture si trova all'infuori del complesso organismo di tutti i funzionari regolari, appartenenti alla carriera giudiziaria, e chiamati a rappresentare la legge nei dibattiti giudiziali e il Governo e l'Autorità amministrativa quanto all'osservanza delle norme disciplinari.

In Italia, pervenne tale sistema dalle altre legislazioni, le quali tutte, organizzando il Pubblico Ministero, tralasciarono di designare uno speciale funzionario presso i magistrati inferiori, demandando invece l'incarico ad altre persone, che a esso non erano regolarmente e permanentemente attaccate.

Per l'organico giudiziario 13 novembre 1859, le funzioni del Pubblico Ministero presso le preture eran esercitate dai delegati mandamentali, nei luoghi dove esistevano; in loro mancanza, impedimento o assenza, dal sindaco del Comune, il quale potea surrogarvi un vice-sindaco, o un membro del Consiglio comunale da esso destinato, o il segretario del Comune. Presso i giudici di polizia (esistenti solo nei grandi centri) le funzioni suddette eran affidate ai procuratori fiscali e ai loro sostituti. Ma, non essendo stabilito nella residenza della maggior parte delle preture il delegato di pubblica sicurezza, quelle funzioni dovevan di necessità esercitarsi dal sindaco, dagli altri suoi sostituti, o per lo più dal segretario del Comune, con quale illuminata abilità e con quale vantaggio per la causa della giustizia ognun può immaginare!

Nell'ordinamento giudiziario del 1865 le cose mutarono, per le disposizioni che furon dettate, ma di fatto non mutarono di certo. L'art. 132 prescrive che le funzioni del Pubblico Ministero presso le preture son esercitate da aggiunti giudiziari, da uditori, da vice-giudici, da delegati di pubblica sicurezza, che vi siano stati dai rispettivi capi specialmente addetti, e, in loro mancanza, impedimento o assenza, dal sindaco del Comune, il quale può surrogarvi il vice-sindaco o un membro del Consiglio municipale, da lui destinato, ovvero anche il segretario comunale o il suo sostituto.

Se il funzionario incaricato di rappresentare il Pubblico Ministero non interviene alle udienze, sebbene debitamente avvisato, il pretore assume, per esercitarne prov-

visoriamente le funzioni, un avvocato, un notaio, o un procuratore residente nel mandamento.

Solo l'ultima parte di quest'articolo è osservata, e le funzioni di Pubblico Ministero presso le preture continuano a esser disimpegnate o dal delegato di pubblica sicurezza o dal sindaco o dal segretario comunale. « Del resto, come osservano Borsani e Casorati, tali funzioni non si coordinano alle istituzioni, che hanno il mandato di promuovere le azioni penali, non concorrendovi alcuna delle condizioni necessarie a costituire un ente morale e giuridico. Non la stabilità del carattere, nè tampoco dell'esercizio delle funzioni, non l'unità del collegio, non la solidarietà della azione, non l'iniziativa. Voi vedete molte persone che accidentalmente disimpegnano le incombenze, cercate invano il magistrato o l'ufficio in cui concentrar si dovrebbe tutta quell'operosità e in cui dovrebbe risiedere la virtualità che vi dà moto. È un simulacro dell'istituto, quasi a modo d'apparente complemento del giudizio accusatorio, e tale simulacro la legge non trova incongruo che lo rappresenti anche il vice-pretore, magistrato i cui attributi naturali sono incompatibili con quelli dell'azione. È un sistema insomma, che mal risponde al proprio cômpito e che riesce in realtà più d'imbarazzo che di vantaggio all'amministrazione della giustizia » (1).

Il Pubblico Ministero presso le preture non ha l'iniziativa dell'azione penale, che vien lasciata intieramente al pretore; infatti, organizzato com'è, non certamente si possono in esso riscontrare le qualità e le garanzie che si devono pretendere da parte di chi è incaricato di promuovere la repressione dei reati (2).

Si fece però questione se l'uditore, che dall'Autorità superiore è destinato stabilmente alla carica di Pubblico Ministero presso la pretura, possa esercitare l'azione pe-

(1) Borsani e Casorati, op. cit., vol. I, pag. 97. — Vedi anche *Appello penale* (*Procedura*), n. 122 e seguenti.

(2) Per farsi un'idea della miseria e dello scandalo del Pubblico Ministero presso le preture, vedi *Mon. dei Pretori*, 1882, 377, e Beretta, *Il Pubblico Ministero nelle udienze penali presso le preture* (*Mon. dei Pret.*, 1898, 258).

nale e si affermò che egli ne è legittimamente investito, perchè « l'uditore, Pubblico Ministero stabile, al contrario delle Autorità comunali, è un funzionario della magistratura con stabilità di carattere e d'esercizio delle funzioni, nè altri avrà diritto d'occuparne il posto. La legge, non parlando del Pubblico Ministero presso le preture, per quel che riguarda l'investigazione dei reati, ha avuto riguardo all' impossibilità a ottemperare alle sue disposizioni, di coloro, che son casualmente a tale funzione, ma per chi tale capacità avesse, ha scritto l'art. 2, e sarebbe inesplicabile il prefato articolo, quando si togliesse tale diritto all'uditore » (1).

Di fronte agli inconvenienti presentati dall'attuale ordinamento del Pubblico Ministero presso le preture, i progetti di riforma che seguirono cercaron di disciplinare anche questa parte dell'ordinamento giudiziario.

Il progetto Tajani del 1879 e del 1885 (2), col quale si estendeva la competenza pretoria a tutte le materie correzionali, si trovò nell'assoluta necessità di provvedere a un rappresentante stabile del Pubblico Ministero presso le preture, e, nell'impossibilità di assegnarvi un procuratore del re, per il grave dispendio che avrebbe portato, stabilì d'affidare le funzioni relative al vice-pretore stipendiato, il quale avrebbe offerto quei caratteri di serietà e stabilità, che difettavano e difettano in chi attualmente rappresenta il Pubblico Ministero presso le preture (art. 83 del progetto) (3).

Nè gli studi per la riforma del codice di proc. penale trascurarono l'importante argomento (4).

86. Quanto al rango e alla dignità dei rappresentanti del Pubblico Ministero, secondo ciò che dispone l'art. 136 dell'ordinamento giudiziario, i procuratori generali son pareggiati in grado ai primi presidenti, agli avvocati generali, ai presidenti di sezione; i sostituti procuratori

(1) Rubino, in *Mon. dei Pret.*, v, 1879, 385.

(2) Vedi il successivo n. 139.

(3) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura xv, sessione 1ª, 1882-83-84-85, Documento n. 384, pag. 74.

(4) Vedi il successivo n. 153.

generali ai consiglieri delle Corti, i sostituti procuratori generali aggiunti e i procuratori del re ai presidenti di tribunale e i sostituti procuratori del re a' giudici di tribunale.

Dato questo pareggiamento di gradi, è naturale che il computo dell'anzianità dei funzionarî del Ministero Pubblico segua le regole generali stabilite per i magistrati (1). È da notare che i funzionarî che, giusta le disposizioni del già accennato art. 137 dell'ordinamento giudiziario, passano a grado pari, dal Ministero Pubblico nella magistratura giudicante, o da questa a quello, recano nel nuovo posto l'anzianità che aveano nel grado e nella categoria corrispondente della carriera, dalla quale escono; così pure i funzionarî, che dal Ministero Pubblico son chiamati o applicati al Ministero della giustizia, conservano, per il caso di ritorno alla precedente carriera o di nomina a un posto parificato, la loro posizione anteriore e i diritti agli aumenti di stipendio, che loro sarebbero spettati nella medesima.

L'art. 258 dell'ordinamento giudiziario, prescrivendo il sistema delle missioni temporanee, cui si provvede dal Governo per r. decreto, stabilisce che possono esser destinati alle funzioni di primi presidenti o di procuratori generali presso le Corti d'appello, gli avvocati generali e i sostituti procuratori generali delle Corti di cassazione; e alle funzioni di presidenti o procuratori del re presso i tribunali i sostituti procuratori generali e i sostituti procuratori generali aggiunti delle Corti d'appello. Si soggiunge però che i funzionarî, destinati a tali missioni, conservano lo stipendio, il grado, l'anzianità e gli onori del corpo al quale appartenevano; nella firma degli atti usano del precedente titolo, aggiungendo la qualifica della missione avuta.

Riguardo alla residenza dei funzionarî del Ministero Pubblico, vige la regola stabilita con l'art. 13 dell'ordinamento giudiziario (2), e, quanto alla costituzione dell'ufficio

(1) Art. 254 dell'ordinamento giudiziario. — Vedi alla voce *Magistratura*.

(2) Vedi la citata voce *Magistratura*.

e alle spese relative veggasi in questa Raccolta la voce, sotto la quale è stata specialmente trattata la materia (1).

Nè ci indugieremo a trattar delle ferie, delle quali si è fatta speciale trattazione (2), basti ricordare che, a norma dell'art. 195 dell'ordinamento giudiziario, ogni funzionario del Pubblico Ministero alla stessa stregua dei giudici, non può aver più di quarantacinque giorni.

86 *bis*. Gli stipendî della magistratura furono spesso l'argomento su cui s'imperniarono e si svolsero le più lunghe e importanti discussioni a proposito di riforme progettate a miglioramento dell'organizzazione giudiziaria.

L'aumentata graduazione degli stipendî è in intima correlazione col miglioramento della compagine della magistratura e consente la più accurata e razionale scelta dei funzionarî, che, nell'agiata condizione economica loro assicurata, trovano opportunità favorevole di studio e modo di sostenere dignità adeguata alla loro posizione sociale.

Nell'anno 1866 gli stipendî da soddisfarsi ai funzionarî del Pubblico Ministero erano così distribuiti: presso la Corte Suprema il capo dell'ufficio avrebbe dovuto percepire lire 15,000, i membri da 12,000 a 9000; presso le Corti d'appello al titolare dell'ufficio era assegnato uno stipendio annuo di lire 12,000, ai membri subalterni da 7000 a 6000; presso i tribunali di prima istanza i capi da 5000 a 4000, i membri da 3500 a 3300.

La legge 20 dicembre 1877, n. 4189, stabiliva che da gennaio 1878 fosse soppressa una categoria di sostituti procuratori del re (che in origine erano in numero di tre); e così gli stipendî fissati per la prima categoria dovevano essere di lire 3500 e per la seconda di lire 3000, analogamente a quanto era disposto e distribuito per i giudici di tribunale.

Una successiva legge 30 maggio 1890, n. 6702, che dava facoltà al Governo di migliorare gli stipendî della magistratura, stabiliva, quanto ai funzionarî del Pubblico

---

(1) Vedi, in questa Raccolta, la voce *Cancelleria e Cancelliere*. — Quanto alle disposizioni fatte per le spese degli uffici del Pubblico Ministero, vedi *Rivista Penale*, XXX, 201, XXIV, 98.

(2) Vedi la voce *Ferie giudiziarie*.

Ministero, che i sostituti procuratori del re presso i tribunali dovessero formare un' unica categoria e fossero retribuiti non oltre le lire 3500 per due terzi e non oltre le lire 4000 per l'altro terzo. I procuratori del re e i sostituti procuratori generali presso le Corti d'appello dovevano, secondo la stessa legge, esser considerati di ugual grado, aver uguale stipendio ed esser compresi in un'unica graduatoria. Essi dovevano esser ripartiti in tre categorie secondo l'anzianità loro e nella proporzione d'un terzo di ciascuna di esse alle quali fosse rispettivamente assegnato lo stipendio di lire 5000, 6000, 7000.

Tali disposizioni, contenute nell'articolo 10 della legge 30 marzo 1890, n. 6702, andarono in vigore, secondo quanto dispose il r. decreto 13 settembre 1893, n. 542, il 1° gennaio 1894, e, unificate le graduatorie tra i sostituti procuratori generali e i procuratori del re, divisi i funzionari in tre categorie, a norma di quanto prescriveva la legge suddetta, risultarono assegnati gli stipendi seguenti: dal n. 1 all'87, lire 7000 annue, dall'88 al 174, lire 6000, dal 175 al 261, lire 5000.

Quanto alle graduatorie (1) dei sostituti procuratori del re, a esse provvide il successivo decreto in data 27 settembre 1894, n. 427 e le due categorie riuscirono così ripartite: dal n. 1 al 58 lire 3900 annue, dal n. 59 al 174 lire 3400 (2).

Nei progetti e studi di riforma all'ordinamento giudiziario fu sempre precipuo intento il miglioramento degli stipendi della magistratura. La Commissione dei Quindici, mentre nulla innovava nei riguardi del titolare

(1) La legge 18 luglio 1904, n. 402, apportante modificazioni all'ordinamento giudiziario, provvedeva anche a certi miglioramenti di stipendi, da regolarsi con decreti reali, per quanto riguarda i funzionari del Pubblico Ministero, stabiliva all'art. 9, che saranno fuse gradualmente le due categorie dei giudici di tribunale e dei sostituti procuratori del re in una sola, collo stipendio attribuito alla prima categoria.

(2) Riassumendo, gli stipendi dei funzionari del Pubblico Ministero, tenuto conto delle modificazioni apportate con le leggi e decreti sovra citati, riescono così distribuiti: procuratore generale

dell'ufficio del Pubblico Ministero presso le Corti d'appello, fissava in lire 8000 lo stipendio dei membri subalterni; quanto ai tribunali di prima istanza i procuratori del re percepivano stipendî da lire 5000 a 8000. Secondo il progetto Borgatti e Tecchio, lo stipendio degli ufficiali subalterni del Pubblico Ministero presso i tribunali era fissato dalle 2000 alle 3500 lire e, secondo il successivo disegno di legge De Filippo, gli stipendî, sempre dei funzionarî presso i tribunali, eran fissati in lire 4000 per i capi e 2500 per i subalterni.

Il progetto Raeli non faceva che riprodurre le proposte della Commissione dei Quindici, ma il Tajani, proponendo miglioramenti per la magistratura in generale, provvedeva anche a quelli dei funzionarî del Pubblico Ministero, per modo che il procuratore generale presso la Corte Suprema era retribuito con lo stipendio annuo di lire 20,000, e presso le Corti d'appello i consiglieri in missione di procuratori generali ottenevano un'indennità di lire 3000, oltre lo stipendio che variava fra le 7000 e le 9000 lire.

Non facciamo parola delle riforme progettate nel successivo disegno di legge Zanardelli - Cocco-Ortu, di cui avremo occasione di trattare in seguito.

Riguardo alle indennità da soddisfarsi ai funzionarî del Pubblico Ministero, basti rilevare che, secondo quanto è stabilito nell'art. 264 dell'ordinamento giudiziario, quelli, addetti alle Corti d'appello, delegati alle Corti d'assise, fuori della città residenza della Corte ricevono, durante la sessione e per il giorno antecedente e successivo una indennità di lire dieci al giorno, oltre le spese di viaggio.

---

presso la Corte di cassazione, lire 15,000; avvocato generale, lire 12,000; sostituti procuratori generali, lire 9000; presso le Corti d'appello, procuratore generale, lire 12,000, avvocati generali, lire 9000, sostituti procuratori generali, dal n. 1 al n. 87, lire 7000, dal n. 88 al n. 174, lire 6000, dal n. 175 al n. 261, lire 5000; presso i tribunali, i procuratori del re stanno in una unica graduatoria e percepiscono, come s'è accennato, gli stessi stipendî dei sostituti procuratori generali presso le Corti d'appello; i sostituti procuratori del re percepiscono, dal n. 1 al n. 58, lire 3900, dal n. 59 al n. 174, lire 3400.

87. Presso ogni ufficio del Pubblico Ministero vi ha un segretario e vi posson esser pure sostituti segretarî e sostituti segretarî aggiunti (1).

Esorbiterebbe dalla presente voce trattare di proposito delle segreterie giudiziarie, ma ne diciamo poche parole, con richiamo delle relative disposizioni di legge.

I segretarî del Pubblico Ministero sopraintendono alla segreteria dell'ufficio, assistono il capo in tutti gli atti, nei quali la legge richiede il loro intervento, e compiono quelle funzioni, che vengono loro delegate dal medesimo o da chi ne fa le veci (2).

Per essere nominato segretario del procuratore del re, ovvero sostituto segretario o sostituto segretario aggiunto negli uffici del Pubblico Ministero, è necessario aver subito un esame d'idoneità e aver fatto il tirocinio d'alunnato prescritto (3).

Sono dispensati da quest'esame coloro che già avessero superato il concorso per i posti d'uditore, o fossero stati funzionarî giudiziarî.

Per esser nominati segretarî occorre aver compiuto i venticinque anni e i ventuno per la nomina a sostituto segretario e sostituto segretario aggiunto (4).

Per la nomina all'ufficio del procuratore generale presso le Corti d'appello o presso la Corte di cassazione bisogna aver compiuto il venticinquesimo anno; può esser nominato anche segretario dell'ufficio del procuratore generale presso una Corte d'appello chi abbia esercitato l'ufficio di sostituto segretario presso un procuratore generale, o di

---

(1) Quanto al numero e alla distribuzione, veggansi le tabelle annesse all'ordinamento giudiziario, e, in riforma ad esse, veggasi il r. decreto 11 dicembre 1884, n. 2804, serie 3ª, che riformava i ruoli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

(2) Art. 166 dell'ordinamento giudiziario.

(3) Per gli alunnati veggasi gli articoli 24 e seguenti del regolamento generale giudiziario, e art. 105 e segg. del regolamento 10 dicembre 1882.

(4) Art. 169 a 172 del regolamento. — Vedi anche la legge 23 dicembre 1875, n. 2839 (serie 2ª), portante alcune modificazioni all'ordinamento giudiziario.

segretario presso un procuratore del re per quattro anni, e per due anni quando si tratti di laureati in legge, ovvero, pure per due anni, le funzioni di cancelliere d'un tribunale (1).

In mancanza o impedimento del segretario o dei sostituti può essere incaricato a sostituirli il personale di cancelleria, come, per converso, essendo impediti i cancellieri ne assumono le funzioni i segretarî (2).

Quanto agli stipendî le carriere dei cancellieri e dei segretarî sono equiparate e parallele; non facciamo perciò che rinviare il lettore a più appropriata sede (3).

Capo III. — Caratteri e prerogative.

88. Unità e indivisibilità: dottrina italiana. — 89. Id.: dottrina francese e tedesca. — 90. Conseguenze. Sostituzioni. Impersonalità. — 91. Amovibilità. — 92. Responsabilità. Astensione e ricusazione. Rinvii.

88. Precipua caratteristica del Ministero Pubblico è quella d'esser uno e indivisibile. Principio introdotto dal diritto francese, fu accettato e importato nella legislazione nostra e, tanto in Francia quanto presso di noi, come ancora presso altre legislazioni, che ammisero analoga organizzazione di questi funzionari, molto si discusse sulla portata e sull'importanza di questa prerogativa, considerata in sè e nelle sue necessarie e dirette conseguenze.

L'unità consiste in ciò, che tutti gli ufficiali, che compongono il Pubblico Ministero, obbediscon, quali membri d'uno stesso corpo, a una direzione unica, e disimpegnano le stesse funzioni sotto la stessa responsabilità; ma essi non esercitano tutte queste funzioni nella stessa misura.

L'indivisibilità si deve intender nel senso che ciascuno dei suoi membri, quando compie il suo ufficio, rappresenta l'istituzione stessa, di cui egli deve ritenersisic come l'organo o l'agente, non già che tutti gli ufficiali del Mini-

---

(1) Vedi nota 4 della pagina precedente.

(2) Ordinamento giudiziario, art. 168, e legge 23 dicembre 1875, citata.

(3) Vedi la voce *Cancelleria e Cancelliere*.

stero Pubblico possano far indistintamente tutti gli atti d'un procedimento o ch'essi abbiano tutti un'eguale competenza o che gli atti compiuti da uno di essi debban ritenersi obbligatori per tutti gli altri.

Analoghi concetti esponeva in proposito il Pescatore. « A fondamento dell'istituzione del Pubblico Ministero sta il principio d'unità, perciocchè l'azione dei procuratori del re e di tutti gli ufficiali di grado inferiore s'unifica nell'azione del capo che li dirige e l'azione dei capi s'unifica ancor essa nella direzione suprema del Ministero della giustizia. E l'unità nell'azione importa l'unità nei principi, che praticamente dirigono l'esercizio dell'azione penale; l'unità fa sì che l'azione del Pubblico Ministero sia nelle diverse località solidaria, per così dire, e presente su tutti i punti con tutta la forza dell'istituzione » (1).

Nell'antico sistema, osservava il Nicolini, poteva esservi anche differenza nella persona dell'accusatore, ma nel nuovo l'attore nel giudizio è sempre l'istesso; il cangiamento della persona nulla opera nel Pubblico Ministero. Sia che questo si eserciti presso un tribunale o presso un altro, sia che nello stesso tribunale si eserciti dal procuratore generale del re o da' suoi sostituti, sia che, nel mezzo stesso della pubblica discussione, la volontà sovrana ne cambi il magistrato che l'esercita, esso è individuo e da chiunque sia legalmente esercitato, rappresenta sempre la stessa persona (2).

89. Quanto alla dottrina francese, l'Hélie, trattando di questa speciale prerogativa, la considera giusta ed esatta in pratica, solo dal lato dell'intangibilità della legge e del raggiungimento della giustizia:

« L'homme s'efface, pour laisser apparaître ce ministère redoutable qui ne plaide qu'une cause, celle de la loi, qui ne se propose qu'un but, la justice. Sous ce rapport il est réellement indivisible, car il est délégué tout entier dans

---

(1) Pescatore, *Sposizione compendiosa della procedura civile e criminale*, vol. I, parte 2ª, pag. 23, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1864. — Vedi anche Ferrarotti, *Procedura penale*, vol. I, pag. 135.

(2) Niccolini, op. cit., parte 1ª, § 967. — Vedi anche Perotta, *Processo penale*, pag. 276, Parma 1876.

les limites de la compétence de chaque jurisdiction à chacun des officiers qui l'exercent, et ces officiers en sont tellement investis, qu'ils peuvent se suppléer les uns et les autres dans l'exercice de ce ministère commun » (1).

Il Mangin, che si dimostra assai dubbioso sull'effettiva sincerità di questa caratteristica, osserva che il significato dell'indivisibilità del Pubblico Ministero non può che risiedere in ciò che, sotto il punto di vista amministrativo, v'ha unità nel Ministero Pubblico stabilito nel circondario d'ogni Corte d'appello; ma questa stessa unità non impedisce che i procuratori della repubblica non possano a placito intentare l'azione pubblica, lasciarla prescrivere ecc., malgrado gli ordini del procuratore generale; essa non impedisce che i sostituti del procuratore generale non sieno all'udienza i padroni delle loro personali opinioni e non abbiano diritto di manifestarle quantunque contrarie a quelle del procuratore generale; e lo stesso Mangin dice vecchio e ridicolo questo principio, una volta tenuto in sì grande onore: « En voilà assez de ce vieil adage, mal à propos rajeuni, qui ne doit son origine qu'à une fiction d'après laquelle les gens du roi étaient réputés parler et agir de concert » (2).

Dal diritto francese il concetto dell'unità e indivisibilità del Ministero Pubblico passò anche, come già s'è avvertito (3), nel diritto tedesco; non fu tale concetto esplicitamente formolato, ma venne accolto e riconosciuto nelle sue più dirette e importanti conseguenze, vale a dire che, a es., tutti i rappresentanti del Ministero Pubblico nei diversi Stati son uniti sotto la direzione del Ministro della giustizia, e che tutti i funzionarî presso il tribunale imperiale si trovano uniti nella dipendenza dal cancelliere dell'Impero. Così, rispettata l'indipendenza e l'autonomia di ciascuno Stato, si trovò la formola dell'unità e indivisibilità (*Einheitlichkeit und Unteilbarkeit*) dei funzionarî per tutto l'Impero.

Le conseguenze dirette del concetto dell'unità del Pubblico Ministero, secondo quanto riferisce il Birkmeyer, si

---

(1) Hélie, op. cit., t. II, pag. 416 e seg., n. 585.
(2) Mangin, op. cit., vol. I, pag. 147, n. 105.
(3) Vedi precedente n. 44, sulla legislazione comparata.

possono comprender in generale in un diritto di sorveglianza e direzione, dall'alto in basso, e, viceversa, per parte dei sottoposti, il dovere d'obbedire; nel diritto di controllo e di sorveglianza e nella rappresentanza da parte d'un solo di tutto l'istituto del Pubblico Ministero (1).

90. Una conseguenza dell'unità e indivisibilità dell'istituto del Pubblico Ministero si è che le funzioni sono affidate a un capo, con altri ufficiali, i quali prendono il nome di sostituti, sia dei procuratori generali, come dei procuratori del re. I sostituti agiscono in nome del titolare, il quale trae dalla legge il diritto di procedere in proprio nome, tenendo la direzione e la sorveglianza di coloro che agiscon per lui. Tutti i funzionari rappresentano l'istituzione medesima, di cui debbono riguardarsi tanti organi o agenti, onde un sostituto può essere rimpiazzato nello stesso affare da uno de'suoi colleghi; quegli che avesse redatto l'atto d'accusa non sarebbe tenuto di sedere nel dibattimento; due ufficiali del Pubblico Ministero posson prendere alternativamente la parola nello stesso dibattimento; il procuratore generale può essere supplito da uno dei suoi sostituti, un sostituto può appellare contro una sentenza in nome del procuratore generale, ecc. (2). Quando un funzionario del Pubblico Ministero è presente, la legge è soddisfatta.

E non sarà necessario che ogni atto della processura compiuto dal sostituto sia munito della prova del consentimento del capo, ma non è però necessario che i sostituti debbano rassegnare la loro coscienza e la loro opinione a quella del procuratore generale, e considerarsi come tanti automi; bisogna distinguere istruzione e altri atti che precedono il giudizio, e il giudizio medesimo: l'obbedienza che i sostituti debbono agli ordini del loro capo riguarda solo l'istruzione, non li obbliga quando si tratta di giudizio; imposizioni, in tal caso, non si posson fare, giacchè, se prima sono funzionari del potere esecutivo, poi sono veri e proprî magistrati, i quali possono e debbon valutare

(1) Per più ampie spiegazioni e specificazioni, vedi Birkmeyer, op. cit., pag. 319, 320.

(2) Borsani e Casorati, op. cit., vol. I, pag. 83.

i fatti e concludere secondo coscienza sulla base delle risultanze processuali (1).

L'art. 138 dell'ordinamento giudiziario prescrive che, in mancanza o impedimento del procurator generale o del procuratore del re, regge l'ufficio l'avvocato generale o il sostituto anziano, quando il Ministro della giustizia non abbia delegato un altro.

In mancanza o impedimento d'alcuno de' membri del Pubblico Ministero, ne esercita temporaneamente le funzioni davanti le Corti l'ultimo consigliere non impedito; davanti ai tribunali civili e correzionali l'aggiunto giudiziario addetto all'ufficio e, in caso pure di sua mancanza o impedimento, il giudice meno anziano del tribunale, o quello che venga destinato dal presidente, di concerto col procuratore del re, salvo che il Ministro della giustizia non abbia all'uopo destinato un altro consigliere, giudice o aggiunto. Da ciò viemaggiormente si rileva il carattere dell'impersonalità dell'istituzione, su cui la Corte Suprema penale decideva recentemente nel senso che « l'ufficio del Pubblico Ministero è impersonale e, purchè sia rappresentato all'udienza è irrilevante che le funzioni siano esercitate dal titolare capo o da un suo sostituto, potendo le medesime esser subdelegate, come dispone l'art. 130 dell'ordinamento giudiziario » (2).

Ciò è veramente conforme al vero carattere del Ministero Pubblico, per cui non è necessaria nei giudizî la stabilità della persona, ma la stabilità della funzione e della rappresentanza, e in tal senso si è costantemente pronunziata la nostra giurisprudenza (3).

91. I funzionarî del Pubblico Ministero non godon della speciale garanzia che è concessa ai membri della magistratura giudicante (4); essi, infatti, sono amovibili. La questione dell'amovibilità dei funzionarî del Pubblico Ministero

---

(1) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 450 e seguenti, Torino 1877.

(2) Cass., 14 maggio 1903, *Ricagno* (*Riv. Pen.*, LVIII, 77).

(3) Cassazione, 14 febbraio 1902, *Capolongo* (*Riv. Penale*, LV, 584); 11 gennaio 1900, *Bolsella* (*Id.*, LI, 539, e nota ivi di richiamo).

(4) V., in questa Raccolta, la voce *Magistratura*, n[i] 184 e 185.

ha sollevato sempre gravi e importanti discussioni, giacchè essa si connette ed è, come osservava il Pescatore, una conseguenza diretta della dipendenza del Pubblico Ministero dal Governo (1). Il Napodano sostiene che i funzionari del Pubblico Ministero devono essere inamovibili (2); e d'uguale opinione è il Brunelli, il quale combina questa condizione con la dipendenza del Pubblico Ministero dal potere esecutivo (3).

Il La Francesca, osservando come l'ufficio pubblico posto in arbitrio del Governo, rendendo incerto e pauroso chi lo possiede, gli toglie la serenità dell'animo, fiacca la tempra del carattere e impedisce quell'andar risoluto e rapido e diritto che l'interesse dello Stato richiede, giudicava innegabile l'aiuto che l'inamovibilità avrebbe pôrto all'istituto del Pubblico Ministero.

« Frattanto il concetto, quantunque si dimostri non men vero che nobile, perchè conforme alla ragione, incontra che sia contradetto e tenuto per falso e pericoloso. Però è mestieri, acciocchè nessuno si lasci ingannare a torti giudizi, di far esame delle contrarie opinioni. Sono ora moltissimi che, con l'intelletto legato al passato, non sanno uscire dalle vecchie e rance usanze, e reputano temerarie tutte le innovazioni, bene o male che ne venga.

« Or dite a costoro che bisogna risollevare l'autorità morale del Pubblico Ministero col farlo inamovibile, ed ecco che ti gridano in capo: state saldo; che capriccio è il vostro di volere svigorire la potestà del Governo, privandolo d'un braccio, di cui si vale più? E poi, non è lì il Parlamento che, con lo statuto in mano, tiene il Ministro mallevadore dell'andamento della giustizia e dell'ordine civile? Non v'accorgete che nessuna nazione s'ardisce a questi passi scapestrati che voi fate? » (4).

Ma l'autore conclude che la libertà del Pubblico Ministero non è arbitrio e licenza, nè l'inamovibilità è un privilegio largito a pompa e ostentazione; l'una e l'altra

---

(1) Pescatore, op. cit., pag. 19.
(2) Napodano, op. cit., pag. 144.
(3) Brunelli, op. cit., pag. 334, n. 411.
(4) La Francesca, op. cit., pag. 54.

non vogliono essere altrimenti tenute, che una malleveria della legge e degl'interessi pubblici e in questi solamente si legittimano.

A riordinare l'istituto del Pubblico Ministero, fu proposto, fra gli altri provvedimenti, di rendere i funzionarî inamovibili, come i membri della magistratura giudicante (1).

A sostegno s'invocava il precedente della Francia, in cui, per qualche tempo, i funzionarî del Pubblico Ministero furono inamovibili. Essi eran dichiarati tali anche dalla costituzione del 1790; ma tale sistema fu abbandonato con la legge consolare dell'anno VIII e colle costituzioni susseguenti, imitate prima dagli ordinamenti del regno subalpino, indi dal regno italiano.

« Per altro, come giustamente osservava il guardasigilli Taiani, il sistema dell'inamovibilità del Pubblico Ministero non solo non è comportato da alcun esempio delle vigenti legislazioni, ma è altresì generalmente riprovato nella dottrina, specialmente per la considerazione ch'esso mal si concilia con la responsabilità, che, negli ordini costituzionali, ha il potere esecutivo di fronte alla rappresentanza nazionale, e colla libertà d'azione, che necessariamente deve spettar al potere medesimo, onde adempia efficacemente l'ufficio suo » (2).

E, poichè per altre ragioni si rendeva impossibile accordare tale garanzia ai funzionarî del Pubblico Ministero, si pensò d'adottare il sistema di far delle funzioni del Pubblico Ministero una missione revocabile conferita al magistrato inamovibile, già in vigore nelle provincie italiane del mezzodì, per la legge organica del 1817 (3).

D'uguale parere era il Lozzi, che vagheggiava l'istituzione d'un Pubblico Ministero tale da assicurar la sorte dei suoi rappresentanti e la coscienziosa libertà della loro

---

(1) Progetto Mancini, *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sessione 1876-1877, Documenti n[i] 122 e 123; progetto Martelli e Bizzozero, *Id.*, Id., sessione 1870, Documenti n. 22.

(2) Relazione Tajani, allegata al suo disegno di legge del 1879.

(3) Articoli 184 a 192 della legge organica dell'ordine giudiziario del 29 maggio 1817.

azione, dichiarandoli tutti inamovibili e facendone una sola famiglia colla magistratura giudicante, dal cui seno avessero a uscire e a ritornare con provvido scambio di funzioni, secondo le diverse attitudini della persona e le esigenze dei pubblici servizî (1).

La questione dell'amovibilità del Pubblico Ministero si connette alle relazioni che corrono fra di esso e il potere esecutivo e però, subordinata a questa, avremo a trattare in seguito.

92. Riguardo alla responsabilità dei funzionarî del Pubblico Ministero, quanto all'inizio e all'esercizio dell'azione penale, dicono Borsani e Casorati, che, nel nostro ordinamento, è garantito l'interesse dell'azione pubblica dalla possibilità d'un errore o d'una deviazione qualunque per parte del funzionario, a cui spetta l'esercizio e rimane chiarito come l'indipendenza del Pubblico Ministero non si risolva nell'irragionevole arbitrio di dar moto alle azioni, lasciarle giacenti o ritirarle. « Nè occorre, infine, di avvertire come il funzionario del Pubblico Ministero, prescindendo dalla responsabilità nella quale, in caso di mancamento, potrebbe incorrer verso i proprî superiori, e verso la pubblica opinione, a ritroso di cui è difficile camminare oggidì, non sia francato nemmeno dalla responsabilità penale » (2).

Vi ha però chi vorrebbe estendere oltre i limiti di responsabilità assegnati ai giudici, la responsabilità dei funzionarî del Pubblico Ministero (3), e ciò è, a nostro parere, eccessivo (4).

---

(1) Lozzi, *Della riforma del Pubblico Ministero* (*Giurisprudenza Italiana*, 1883, XXXV, IV, 97). — Vedi anche Mirabelli, *Relazione sulla statistica sommaria degli affari civili e penali trattati nel distretto della Corte di Napoli dal* 1866 *al* 1870, pag. 158 e seguenti. Vedi anche Camera dei deputati, *Discussioni*, tornata 8 maggio 1878.

(2) Gli autori citati richiaman in proposito gli art. 194, 207, 217, 218, 230 del codice penale, e il 512, capov. ultimo, del codice di procedura (Borsani e Casorati, op. cit., vol. I, pag. 37).

(3) Petel, *De la responsabilité du Ministère Public*, Paris 1901.

(4) Brunelli, op. cit., pag. 325. — Vedi, in questa Raccolta, la voce *Azione civile contro l'Autorità giudiziaria*.

I funzionari del Pubblico Ministero, secondo quanto è prescritto all'art. 748 del codice di rito, non possono esser ricusati; possono però astenersi, qualora si trovino in alcuno dei casi di ricusazione preveduti nelle leggi di procedura civile, relativamente ai giudici. Se ci rifacessimo sulle disposizioni in proposito, non avremmo che a ripetere quanto è stato detto in altra sede (1).

Capo IV. — **Attribuzioni giudiziarie.**

93. L'azione penale e l'iniziativa del Pubblico Ministero. — 94. Indipendenza e libertà. — 95. L'azione del Pubblico Ministero e le denunzie e querele. — 96. Rendiconti, informazioni, rapporti. — 97. Pubblico Ministero e giudice istruttore. Citazione diretta e direttissima. Rinvio. — 98. Arresto del prevenuto. Concorso di reati. — 99. Flagranza; rinvio. Poteri del Pubblico Ministero. — 100. Sopraluogo e apertura del procedimento. — 101. Accertamenti, perquisizioni, sequestri, interrogatori, testimoni e periti. — 102. Compilazione di atti. — 103. Caso equiparato alla flagranza; fine delle attribuzioni del Pubblico Ministero. — 104. Giudizio. Rinvii. — 105. Esecuzione. Rinvio. — 106. Pubblico Ministero e polizia giudiziaria.

93. Per l'indole speciale di questa voce, prendendo in esame le varie attribuzioni del Pubblico Ministero, cominciamo da quella, che fu considerata e che certamente rappresenta la più importante, riservando a più innanzi lo studio di altre attività e di altri aspetti del Ministero Pubblico, che pure specialmente ne caratterizzano la complessa funzione. Già in questa Raccolta fu ampiamente trattato dell'azione penale (2), ma, poichè in quella sede furon esposti

(1) Vedi la voce *Astensione e ricusazione di giudice* (*materia penale*), nⁱ 8, 16, 31 e 32.

La ricusazione dell'ufficiale del Pubblico Ministero è ammessa nei codici austriaco (§§ 75 e 76) e ungherese (§ 73). Il codice spagnuolo ammette soltanto l'astensione (art. 96 e seguenti).

Vedi anche il successivo n. 152.

(2) Vedi la voce *Azione penale*, e, correlativamente alle riforme che ad essa si vogliono apportare, la voce *Azione popolare*. — Vedi anche, in proposito, Brunelli, op. cit., pag. 285 e seguenti, nⁱ 369 e seg.; e in questa voce i successivi n. 143 e seguenti.

i caratteri dell'azione in sè stessa considerata, in rapporto alle condizioni, che si richiedono per il suo svolgimento e agli ostacoli, che sovente vi si frappongono, così qui è lecito e utile considerare brevissimamente l'azione penale in stretta relazione coll'organo, cui ne viene affidata l'iniziativa: il rappresentante del Pubblico Ministero.

Dall'essere però il Pubblico Ministero non già l'avvocato d'una parte, ma l'organo della legge, deriva che esso è pienamente libero di promuovere o non promuovere l'azione, secondo che la crede fondata o meno e la querela che, da parte dei privati, potesse venir avanzata, non ha nessuna influenza su questa libertà, potendo ben egli rinunziare all'azione nonostante la querela regolarmente prodotta. « Se fosse necessaria, osservava il Canonico, la querela del privato per promuover l'azione penale, si rinnoverebbero gli inconvenienti del processo accusatorio puro; il silenzio dei privati, frutto dell'incuria o della corruzione, lascierebbe la società indifesa contro i delinquenti, fatti sempre più audaci e numerosi. Se per contro la querela del privato traesse necessariamente nel Pubblico Ministero l'obbligo imprescindibile di procedere, si aprirebbe una troppo agevole via alla privata vendetta, s'avvilirebbe la dignità delle pubbliche magistrature, facendole servir di strumento a meschine passioni; ed in questo caso, non meno che nel precedente si rinnegherebbe il salutare principio, a cui si giunse soltanto a traverso le lotte e i dolori dei secoli, che cioè il reato offende il diritto di tutti, che perciò la repressione dei reati interessa la società tutta quanta ed è quindi d'ordine pubblico; e si ricaccierebbe l'umanità verso quei tempi, in cui tale repressione non era che una lotta privata e violenta, dominata dal risentimento e frenata soltanto dalla paura e dalla cupidigia » (1).

94. L'art. 42 del codice di procedura penale stabilisce che il procuratore del re è tenuto, nel distretto del tribunale, presso cui esercita le sue funzioni, di promuovere e proseguire le azioni penali derivanti da crimini o delitti.

---

(1) Canonico, *Del giudizio penale*, pag. 135, Torino 1871.

Si domanda se, una volta promossa l'azione, il Pubblico Ministero possa da essa recedere. « Posto il principio, si dice, che l'esercizio dell'azione penale spetta al Pubblico Ministero, il giudizio però sull'azione medesima è sempre devoluto alla magistratura giudicante, chè altrimenti le due incompatibili qualità di giudice e di parte si troverebbero unite nella stessa persona » (1), e il Pescatore così ne ragiona: « Siccome, recedendo dall'azione penale una volta promossa, il Pubblico Ministero si arrogherebbe il giudizio dell'azione da lui intentata, così devesi inferirne che egli non ha il diritto di ritirarla. Ciò è conforme a ragione e lo richiede anche l'interesse sociale. Perocchè se il Pubblico Ministero in faccia alla magistratura giudicante è costituito arbitro assoluto di promuovere l'azione penale, ciò avviene di necessità perchè la magistratura giudicante non si faccia accusatrice. Ma questa necessità cessa quando l'azione è promossa e perciò deve anche cessare nel Pubblico Ministero l'arbitrio. E l'interesse pubblico lo richiede anche sotto un altro aspetto, in quanto che importa prevenire la soverchia facilità delle accuse. È giusto che sappiano gli ufficiali del Pubblico Ministero che, promossa l'accusa, il giudizio seguirà indeclinabilmente la sua via, rivelerà all'uopo la responsabilità di ciascuno. Lo richiede, infine, l'interesse dell'accusato, poichè, se si debbono punire i colpevoli, l'innocente ha diritto di vedere la sua innocenza altamente proclamata con una sentenza d'assoluzione. Nè il recesso del Pubblico Ministero può farne le veci, poichè il recesso potrebbe per avventura, nella varietà delle opinioni, andar soggetto a interpretazioni diverse, a ingenerare il sospetto di favori o di riguardi. L'innocente ha diritto a quella potente giustificazione, che solo possono dargli una pubblica discussione e una solenne dichiarazione della giustizia » (2).

Si è detto che l'azione penale è sempre pubblica e che il depositario dell'azione, arbitro, secondo coscienza e a

---

(1) Vismara, *Procedura penale*, p. 34, Napoli 1871.

(2) Pescatore, op. e loco cit., pag. 15 e 16. — V. anche Borsani e Casorati, op. cit., vol. I, pag. 37.

norma delle disposizioni di legge, dell'opportunità d'iniziare e di proseguire l'azione, è il Pubblico Ministero.

Ma vi sono casi prevedibili a priori, in cui il difetto di querela della parte offesa fa presumere l'assenza di quell'elemento di danno, che si richiede perchè si possa dire perfetto il reato; così non sarebbe la pena, « benchè giusta in sè stessa, politicamente necessaria, e quindi non si dovrebbe dal Pubblico Ministero promuoverne l'applicazione » (1).

In tali casi il Pubblico Ministero non può procedere se manchi la querela della parte danneggiata; non si deve però credere che cambi in tal caso natura l'azione e che da « pubblica » divenga « privata », come potrebbe autorizzare le espressioni « reati d'azione pubblica e reati di azione privata » che tanto spesso si incontrano per indicar male ciò che più appropriatamente si può chiamare « reato perseguibile d'ufficio » o « reato perseguibile a istanza di parte » (2).

Il Pubblico Ministero è indipendente nell'esercizio dell'azione, anche in confronto della persona offesa o danneggiata; pubblica l'azione, essa è esercitata nell'interesse di tutti dal pubblico magistrato. « Ce n'est ni le dénonciateur ni la partie civile, osserva giustamente il Mangin, qui donnent le mouvement à l'action publique; le Ministère public n'est pas forcé de déférer à leur opinion, que la loi veut qu'il suive la sienne, et qu'après avoir reçu une dénonciation, il n'insiste qu'autant qu'il estime lui même qu'il y a lieu à la poursuite » (3).

95. L'azione penale, adunque, non dev'esser asservita all'iniziativa privata; però essa non può e non deve disinteressarsene, e poichè i privati offesi o danneggiati, i funzionarî incaricati della denunzia debbon far capo al rappresentante del Pubblico Ministero, così l'articolo **41** del codice di procedura penale, dice che il procuratore generale

(1) Canonico, op. cit., pag. 135.

(2) V., in proposito, Faraone, *Del Pubblico Ministero istruttore* (*Foro Pen.*, II, 231, § 1).

(3) Mangin, op. cit., pag. 27 e 28, n. 21. Vedi al successivo n. 145 e seguenti.

riceve le denunzie e le querele, che gli vengono indirizzate direttamente dalla Corte o da un funzionario pubblico, e che può ricevere quelle di qualsiasi altra persona.

Un differente trattamento è, adunque, fatto alle denunzie, a seconda della persona dalla quale pervengono; quando al procuratore la denunzia pervenga da un magistrato, la legge impone la recezione, ma lascia questa facoltativa nel caso che sia sporta da una terza persona, oppure rimette direttamente la parte presso il procuratore del re.

Non potea però la legge interdire al procurator generale la ricezione della querela o denunzia; dappoichè, sebbene sia vero che al procuratore appartenga l'ufficio di dar moto all'azione penale, si dee presumere che il procuratore generale ne sia in ogni caso informato.

Qualora pervengano al procuratore del re denunzie, querele, verbali, rapporti o notizie d'un reato, che interessi il suo ministero, esso deve far senza ritardo al giudice istruttore le opportune istanze per l'accertamento del fatto e la scoperta degli autori e delle altre persone, che sono concorse nel reato, a meno che non sia il caso di richieder la citazione diretta, nel quale potrà, come verremo esponendo in appresso, procedere egli stesso a quelle preliminari informazioni, che stimasse opportune.

Dal momento in cui la denunzia vien passata al giudice istruttore il processo è incamminato e il giudice è in potestà d'usar di tutti i mezzi per l'accertamento del reato e per la scoperta degli autori (1).

La legge prevede il caso in cui il procuratore del re riconosca la sua incompetenza a dar moto all'azione, per esser avvenuto il reato in un distretto che sfugge alla sua giurisdizione, e statuisce che d'ufficio abbia a rimandare l'affare all'ufficiale competente.

Si fece questione se il funzionario del Pubblico Ministero abbia la facoltà di non secondare le querele e le denunzie che gli pervengono e, a traverso le incertezze della giurisprudenza e le varie opinioni della dottrina, si arrivò a concludere per la perfetta libertà e indipendenza dal Ministero Pubblico. Borsani e Casorati riportano in proposito l'opi-

(1) Vedi la voce *Istruttoria.*

nione del Mangin, il quale osservò come la legge ha commessa l'azione penale nelle mani del magistrato, onde abbia costantemente il carattere d'imparzialità della legge di cui esso è organo; tale la garanzia, che offre la legge all'onore e al riposo dei cittadini contro le temerarie e ingiuste procedure. « Ma che avverrebbe di questa garanzia se il Ministero Pubblico fosse obbligato a cedere a tutte le denunzie che gli sono presentate? » (1), e i citati autori concludono « che il magistrato del Pubblico Ministero, personificando la legge, non riceve impulso che dalla legge istessa e non ha vincolo all'infuori di questa e della propria responsabilità » (2).

Non seguiremo però i vari autori nelle considerazioni e nelle questioni specifiche che si espongono, sul vincolo maggiore o minore, che, a seconda dei casi, astringe il Pubblico Ministero ad accogliere e secondare le iniziative private; in tal caso esorbiteremmo dai limiti della trattazione che a noi spetta in questa voce; perciò rimandiamo il lettore ad altre voci di questa stessa Raccolta (3).

Il procuratore generale, trasmettendo però, com'è cenno, la querela o la denunzia al procuratore del re, deve prenderne nota in apposito registro affine di poter sorvegliare il procedimento, che, in seguito di siffatte istanze, avrà luogo presso il giudice, che istruirà il processo per tutti gli effetti di legge.

96. Il procuratore del re presso il tribunale è tenuto ad informar il procuratore generale di tutti i delitti commessi nel distretto del tribunale, spiegando le disposizioni da lui prese, nonchè tutte le altre notizie, che faccian conoscere l'avviamento dell'istruzione, affinchè l'Autorità superiore possa esercitar a sua volta la necessaria sorveglianza (4).

---

(1) Mangin, op. cit., t. I, n. 19, pag. 23 e seguenti.

(2) Borsani e Casorati, op. cit., vol. I, pag. 36. — Confronta Saluto, op. cit., vol. I, pag. 464.

(3) Vedi *Denunzia, rapporto e dichiarazione; Querela; Parte civile*. Vedi, anche, in proposito, i successivi n[i] 148 e seguenti, che trattano dei lavori preparatori del nuovo codice di procedura penale. Confronta Carrara, *Programma*, parte generale, § 861.

(4) Codice di procedura penale, art. 42, n. 4.

Lo stesso procuratore del re, a proposito di quanto accennavamo dianzi, allorquando pervenga in possesso di denunzie, querele, verbali, rapporti o notizie d'un reato interessante il proprio ministero, deve far senza ritardo al giudice istruttore le opportune istanze per l'accertamento del fatto e la scoperta degli autori o dei complici; e, se il reato è stato commesso in altro distretto, deve trasmetter le carte e ogni altro oggetto al procuratore del re di quel distretto, somministrandogli tutte le cognizioni, che crede utili alla cognizione del fatto e mettendo a di lui disposizione gli individui arrestati.

Il procuratore del re riceve poi gli avvisi, ad esso inviati dai pretori, di qualunque delitto d'azione pubblica e di qualunque arresto seguisse nella loro giurisdizione (1).

Il procuratore del re dee far sempre le sue istanze o richieste per mezzo di conclusioni motivate.

Indipendentemente però dalle relazioni testè accennate, l'art. 452 del codice di procedura penale prescrive che il procuratore del re è tenuto a trasmettere al procuratore generale un ragguaglio di tutti gli affari penali, che gli son sopravvenuti; qualora, dal ragguaglio degli affari di competenza del tribunale penale o del pretore, il procurator generale scorga ch'essi presentano caratteri più gravi, potrà ordinare che gli siano trasmessi gli atti del processo per far entro quindici giorni dalla ricevuta degli atti, quelle richieste che stimerà convenienti; e la sezione d'accusa deve ordinare, nel termine di tre giorni, ciò che sarà di diritto.

97. S'è fatta questione se i funzionari, incaricati della persecuzione dei reati, sieno investiti ancora della facoltà di raccoglier prove e di constatare i fatti; la prima volta che si discusse in proposito si fu all'epoca dello studio e della promulgazione del codice d'istruzione criminale francese; il progetto proponeva infatti d'investire lo stesso magistrato di questa duplice funzione e tale sistema era anche caldeggiato da gran parte degli studiosi del tempo. Si finì però col riconoscere che il magistrato iniziatore del-

(1) Codice di procedura penale, art. 77. — Vedi anche la voce *Pretore*.

l'azione non poteva unir alle sue funzioni quelle di giudice istruttore e che doveva essergli interdetto di constatare fatti e di procedere a informazioni; in questo senso infatti si dettarono disposizioni in proposito (1).

Giammai adunque, di regola, il procuratore del re può procedere a quegli atti che la legge riserba e demanda al giudice istruttore; che se il funzionario del Pubblico Ministero, incaricato di prender l'iniziativa dell'azione penale, procedesse ad informazioni o indagini, si renderebbe colpevole di un'usurpazione di poteri e di facoltà; esso può tuttavia seguir le vicende dell'istruttoria, sorvegliare la regolarità degli atti, deve provvedere all'esecuzione delle ordinanze e dei provvedimenti presi dal giudice, e prendere le sue conclusioni (2).

Si fa però eccezione a questo principio giusto e logico della ripartizione e divisione del lavoro, allorquando è il caso di richiedere la citazione diretta, a tenore del 2° alinea dell'art. 371: allora, quante volte la denunzia e la querela non fornisca nozioni sufficienti sul reato o sull'autore per procedersi al dibattimento, il funzionario del Pubblico Ministero assumerà le informazioni preliminari che stimasse opportune.

Questa traslazione di poteri e di facoltà è soltanto giustificata dall'urgenza del caso e dai caratteri e finalità della sommaria istruzione; ben a proposito dice il codice processuale, all'art. 43, che preliminari debbon essere le informazioni e non debbono allargarsi fino a diventar una vera e propria istruzione formale.

« Ma, se non si deve far più di quello che si possa, osserva giustamente il Saluto, non si farà meno di quanto si debba, limitandosi a una semplice trasmissione di querela o denunzia, che non appoggi la probabilità d'un utile giudizio: questi atti devono accompagnarsi da giudizioso rapporto, che indichi non solo i fatti, ma le fonti di prova, da cui risultino i chiarimenti e le solide basi dell'impu-

(1) Vedi l'accurato studio del Faraone, *Del Pubblico Ministero istruttore* (*Foro Pen.*, II, 1892, 231). — Confr. Saluto, opera citata, vol. I, pag. 470 e 471. Vedi successivo n. 150.

(2) Vedi, in questa Raccolta, la voce *Istruttoria*.

tazione... Che se, ad onta delle informazioni, vi sia incertezza sull'esistenza o carattere del reato o che l'affare, in ragione della sua importanza, richiegga un'istruzione preparatoria, allora il procuratore del re deve rimetter le carte al giudice istruttore per il procedimento di sua giurisdizione » (1).

98. L'art. **44** del codice di procedura penale prescrive che, se vien presentato al procuratore del re qualche individuo arrestato per reato, che interessi il suo ministero, esso deve esaminar prontamente i documenti e gli atti che gli sono consegnati, e far quelle istanze che crede convenienti.

I corpi del reato e gli oggetti sequestrati debbono esser depositati presso la cancelleria del tribunale e l'imputato dev'esser posto in carcere a titolo di custodia.

Il diritto alla libertà individuale deve sempre primeggiare quando la reità non è che presunta; e lo scopo della legge in questo argomento è d'intuitiva evidenza. Giustamente, adunque, in questo caso, l'opera del Pubblico Ministero è stata circondata di tutte le precauzioni e norme onde conciliare quelle che sono due alte necessità sociali di fronte allo sviluppo del magistero punitivo, e cioè la convinzione e la persecuzione della reità e il riconoscimento e la difesa dell'innocenza. Un primo atto precauzionale è appunto l'obbligo fatto al procuratore del re d'esaminare le carte e i documenti, che accompagnano l'arresto e di far le istanze che crede di ragione.

Il procuratore del re per regola può chiedere l'arresto dell'imputato, ma spiccare il mandato di cattura è attribuzione inerente all'ufficio del giudice istruttore, e, fino a che questo mandato non sia emesso e l'imputato sia detenuto d'ordine del procuratore del re, si dice che è in custodia, la quale non può protrarsi oltre le ventiquattr'ore.

Il deposito in cancelleria degli oggetti sequestrati e del corpo del reato è indispensabile per accertare e conservare l'identità degli oggetti stessi.

---

(1) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 475 e 476. — Per maggiori notizie vedi la voce *Citazione diretta e direttissima*, e in ispecie il n. **21**, che tratta dei poteri del procuratore del re.

Quando uno stesso individuo è imputato di più reati, oppure più individui hanno concorso in uno stesso reato, o in reati diversi aventi connessione tra loro, il procuratore del re deve far in modo che l'istruzione si compia in confronto a tutti gli imputati, anche non presenti, e per tutti i reati loro ascritti, acciò vi si possa provvedere con una sola sentenza, salvo che, per l'eccessivo loro numero o, per non prolungar troppo la detenzione provvisoria degli arrestati, o per altre gravi considerazioni, non ravvisi opportuno di provvedere separatamente. È nell'interesse della giustizia, che tende all'economia dei giudizi, che si suggerisce riunione e contemporanea definizione del processo contro tutti gli imputati e per tutti i reati ad essi ascritti.

Determinare i capi in cui, pur essendo i reati connessi, sia opportuno trattarne disgiuntamente, è lasciato al prudente arbitrio del rappresentante il Pubblico Ministero; e la disgiunzione sarà sempre irreprensibile, quando una imperiosa necessità ne renda manifesto il vantaggio che ne verrebbe a ritrarre così la giustizia come gli imputati, i cui diritti è pure debito di non trascurare (1).

Tale disposizione è una conseguenza della proroga della competenza territoriale che, per ragione di connessità tra reati si trova stabilita nell'art. 20 del codice di procedura penale. « Ma l'adempimento di questo dovere, osserva il Saluto, non ha potuto esser una regola indeclinabile, in vista di mille circostanze, che posson far ostacolo a questa simultanea contemplazione di atti; questo dettame di legge è una norma regolamentare intesa alla buona amministrazione della giustizia, anzichè un precetto di rigore; è un temperamento lasciato alla prudenza e al discernimento del procuratore del re, il quale farà di tutto col suo zelo, per corrispondere alle vedute della legge » (2).

99. Eccezione alle regole, cui dianzi abbiamo accennato riguardo alle funzioni istruttorie, si fa ancora nel caso di flagrante reato; il rappresentante del Pubblico Ministero, anche in questo caso, spiega una maggior ampiezza d'attri-

---

(1) Vismara, op. cit., pag. 37.
(2) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 479.

buzioni, compiendo atti e operazioni che, nella normalità dei casi, son di spettanza del giudice istruttore (1).

Anche per questo caso gli aumentati, eccezionali poteri del Pubblico Ministero, son giustificati dalla necessità che la procedura si svolga celere, onde raccogliere dati, prove, indizî, che verrebbero facilmente a scomparire, rendendo più difficili e laboriose le indagini; ma è ancora giustificato dalla palese evidenza della prova stessa.

In altra sede fu esposta la nozione di flagranza (2): ora bisogna esaminare la conseguenze, che da questa si svolgono nel sistema di rito, ponendole in debito coordinamento con le facoltà affidate in tal caso ai rappresentanti del Pubblico Ministero.

Nei casi di flagrante reato, che importi la pena restrittiva della libertà personale eccedente i tre mesi o altra pena maggiore, il procuratore del re, secondo quanto è disposto all'art. 46 del codice di procedura penale, può trasportarsi immediatamente sul luogo del reato, e ivi proceder a tutte le operazioni e gli atti occorrenti per assicurare e accertare il corpo e le traccie del reato, e per ricever le dichiarazioni delle persone che si son trovate presenti al fatto, o che possono somministrare utili chiarimenti intorno ad esso, usando a tal fine di tutte le facoltà, che dal codice processuale sono affidate al giudice istruttore.

Cominciamo dal ricordare come da alcuni autori si disapprova e si critica quest'ampliata facoltà del funzionario del Pubblico Ministero, giacchè, sebbene il Pubblico Ministero sia il rappresentante della legge, tuttavia è dal popolo considerato come parte e accusatore, che agisce con severità contro l'imputato, e si giudica eccessivo investire il Pubblico Ministero di tutte le funzioni e poteri di cui è ordinariamente investito il giudice istruttore (3); da

(1) Vacca, *I poteri del Pubblico Ministero nei casi di flagrante reato* (*Riv. Pen.*, XVII, 148).

(2) Vedi, in questa Raccolta, la voce *Flagrante reato*.

(3) Lucchini, *Il carcere preventivo e il meccanismo istruttorio che vi si riferisce nel processo penale*, pag. 301 e seguenti, Venezia 1873; Cesarini, *Dell'appello in penale e dell'ordinamento della giustizia correzionale* (*Riv. Pen.*, X, 105); Saluto, op. cit., pag. 482 e 483.

altri autori si sostiene l'opportunità e l'utilità di questo trasferimento di poteri, basandolo sulla sollecitudine della raccolta delle prove necessarie onde coglierle al momento quasi in cui la flagranza si sorprende (1).

Perchè il Pubblico Ministero sia investito dei poteri più sopra accennati, non basta che il reato sia flagrante, ma occorre ancora che esso importi pena restrittiva della libertà personale eccedente tre mesi, o altra pena maggiore; verificati questi due estremi, il procuratore del re, valutando l'opportunità della sua presenza sul luogo dovrà mandarla tosto a effetto e iniziare le operazioni che egli giudica necessarie, per assicurare e accertare il corpo e le traccie del reato e raccogliere le notizie e gli elementi necessarî al giudizio.

100. La facoltà però d'accedere sul luogo del reato o di raccoglier tutte le prove, di cui, in determinate circostanze, è rivestito il procuratore son due eccezionali attribuzioni; quindi gli è dalla legge prescritto di darne avviso al giudice istruttore; infatti queste due operazioni non valgono a far cessare la giurisdizione ordinaria, che affida a determinati funzionarî di prender parte e dirigere l'istruzione dei reati commessi.

« È questa, osserva il Saluto, una disposizione regolamentare, la cui omissione non porta nullità, nè impedisce la gita del procuratore sopra luogo, ma è nullameno una formalità, che non può esser trasandata senza censura contro il funzionario trasgressore » (2).

Il procuratore del re, infatti, compie quegli atti solo, in quanto e perchè manchi il giudice istruttore, il quale, quando avesse a giunger sopra luogo, dovrebbe assumer le operazioni che più al suo ministero sono adatte; tuttavia, adempiendo il dovere dell'avviso al giudice istruttore, il Pubblico Ministero non è tenuto ad attendere la sua venuta, ma può procedere agli atti, che gli sono, in tali eccezionali casi, demandati.

Vi son però casi, in cui il procuratore del re può anche

---

(1) Vacca, op. cit., pag. 151.
(2) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 504.

omettere l'avviso al giudice istruttore (1). Sempre nel caso di flagrante reato spetta al procuratore del re la facoltà di far iniziare immediatamente il relativo procedimento, e ciò allorquando l'imputato sia stato arrestato per un delitto di competenza del tribunale penale, eccettuati i reati politici e quelli di stampa. « Tale facoltà è stata concessa, come si osservava nella Relazione dell'Ufficio centrale al Senato, per il riflesso che, per una parte, la prova di un reato, il cui autore è côlto e arrestato in flagranza, è d'ordinario così facile e pronta, che mai o quasi mai è bisogno d'una istruzione preliminare onde ottenerla; e che, per l'altra, mentre, col procedimento subitaneo, si rendono impossibili le lunghe carcerazioni preventive per reati non sempre gravi, si dà assai maggior efficacia alla pena, col procurare ch'essa tenga immediatamente dietro alla perpetrazione del reato ».

L'art. 46 del codice di procedura penale dice che l'arrestato in flagrante può esser tradotto dinanzi il tribunale « qualora siavi udienza »; in caso contrario può ordinarne la custodia, facendolo al tempo stesso citare per l'udienza del giorno successivo, al qual effetto il tribunale dev'esser appositamente convocato. Il procuratore del re dee contemporaneamente far citare, anche verbalmente, da qualunque agente della forza pubblica, o della pubblica sicurezza, i testimonî che crederà necessarî.

101. Il funzionario del Pubblico Ministero, che si trovi al cospetto d'un reato flagrante, può compier tutti gli atti dell'istruzione preparatoria: così accertare e assicurare il corpo e le traccie del reato; ricevere le deposizioni dei testimonî; ordinare l'arresto e provvedere all'interrogatorio dell'imputato. La prima facoltà, cioè quella di assicurare e accertare il corpo e le traccie del reato, include quella d'assumere informazioni, far visite domiciliari, perquisizioni e sequestri, nei quali atti esso si sostituisce completamente al giudice istruttore (2).

---

(1) Art. 49 proc. penale. — V. Vacca, op. cit., pag. 157, e, in proposito, anche la voce *Accesso giudiziale* (*penale*), in questa Raccolta, n[i] 116 a 129.

(2) Vacca, op. cit., pag. 158.

Quanto alla facoltà di far arrestare persone contro le quali si sieno raccolti indizî gravi, persone sospette, ecc. (1), l'art. 51 del codice processuale prescrive che tali persone debbano esser condotte « immediatamente » dinanzi al procuratore del re, dal quale fu ordinato l'arresto. Secondo tale lettera della legge, verun spazio di tempo deve intercedere fra l'arresto e la presentazione.

Il procuratore del re interroga e assume le informazioni che la legge chiama « più urgenti ». L'interrogatorio della persona arrestata è un atto importantissimo, per chiarire e rafforzare le prove o smentire o cancellare le supposizioni fatte: esso serve a completare più direttamente la convinzione del magistrato. In caso poi, al più tardi, entro ventiquattr'ore, il procuratore del re dee rimetter l'arrestato al giudice istruttore, salvi i casi di citazione diretta (2); se però nell'intervallo egli avrà riconosciuto, dagli interrogatorî fatti o dalle informazioni assunte, che vi sia luogo al rilascio, deve immediatamente ordinarlo. Nelle sue indagini può assumer deposizioni testimoniali e giovarsi d'apprezzamenti di periti.

È stabilito dall'art. 51, ultimo capoverso, del codice di procedura penale che il procuratore del re non può deferire il giuramento ai testimonî, in omaggio al principio che essi, nel procedimento istruttorio, debbono esser intesi senza vincolo di giuramento.

Non così invece per i periti, per i quali il giuramento è condizione indispensabile alla validità delle loro conclu-

---

(1) È detto che contro queste persone debbon concorrere gravi indizî di reità, il cui apprezzamento è rimesso alla coscienza e al discernimento del magistrato, il quale dovrà tener debito calcolo della posizione dell'imputato, del valore delle testimonianze assunte, degli oggetti assicurati, ecc. ecc. In secondo luogo vi son circostanze, che di per sè sole valgono a legittimare l'ordine d'arresto, e queste sono il tentativo o il sospetto fondato di fuga, e infine la qualità delle persone, vale a dire quelle indicate all'articolo 206 del codice di procedura penale.

(2) Vedi, in questa Raccolta, la voce *Citazione diretta e direttissima*, n[i] 44 e 46. Per più ampia trattazione in proposito, vedi Saluto, op. cit., vol. I, pag. 478.

sioni; e il giuramento dei periti dev'essere ricevuto dal procuratore del re (1).

102. Alla compilazione degli atti, a cui procede il procuratore del re, deve intervenire il suo segretario o il cancelliere del tribunale, e, in mancanza o impedimento di questi, un ufficiale di polizia giudiziaria, un notaio o un candidato notaio, o un commesso scrivano giurato di cancelleria o segretario, o un consigliere comunale, o due testimoni, e, qualora quest'ultimi non si potessero rinvenire senza ritardo, il procuratore del re può procedere anche senza di essi, fattane menzione nel processo verbale (art. 52).

Gli atti del procuratore del re son destinati a far fede in giudizio, quindi saggiamente la legge vuole che, a maggior garanzia del vero, siano redatti con l'assistenza del segretario o cancelliere o delle persone chiamate a farne le veci. « Tutte le persone, si dice, sono idonee ad assistere il procuratore del re nella compilazione degli atti. La legge, dopo così esatta numerazione, conchiuse che il procuratore del re possa procedere anche senza di essi. Pensiamo però che ciò non possa succedere che nella sola ipotesi, del resto assai difficile ad avverarsi, che neppur una di tutte queste persone o almeno due altre persone, quali che si fossero, non si siano potute rinvenire » (2). È noto però che, in mancanza di tali formalità, nessuna nullità si potrebbe addurre.

I processi verbali e gli atti, come sopra compilati, con i corpi di reato, documenti e oggetti posti sotto sequestro debbono dal procuratore del re esser tosto trasmessi al giudice istruttore con le sue requisitorie (3); sia, come si osservava, per quel che creda conveniente sull'ulteriore corso dell'istruzione, sia per completare quei mezzi di prova che restano da acquistarsi, sia per disporre tutte le altre misure nell'interesse della giustizia e dell'imputato medesimo (4).

(1) Vedi le voci *Istruttoria*; *Perizia*; *Testimonio* (*mat. pen.*).
(2) Vismara, op. cit., pag. 40.
(3) Art. 54.
(4) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 515.

103. Le attribuzioni impartite al procuratore del re hanno luogo, oltre nei casi di flagrante reato vero e proprio, anche in quelli in cui il reato vien commesso nell'interno d'una casa e il capo di famiglia richiegga il procuratore del re per accertarlo (articolo 48). « La sicurezza della famiglia, in simili emergenze richiede pronti aiuti, e l'intervento del funzionario pubblico è allora giustificato, mercè l'invito che ne fa il capo di famiglia. Da ciò si vede bene che, per aver luogo l'accesso del procuratore del re in questo caso, bisogna che nell'interno della casa sia commesso un crimine o un delitto e la legge non ha espresso che questo delitto porti la pena almeno del carcere per tre mesi; non si può, se non di rado, conoscer l'indole d'un reato dai primi momenti della sua consumazione e molto meno nell'interno di una casa dove non ha potuto vedersi l'esteriore carattere; non sarebbe quindi necessaria così fatta condizione. Ma le attribuzioni del procuratore del re, in questo caso, essendo quelle stesse che ha nel flagrante reato, ne farà uso per ordinario ognorachè si tratti di delitto di qualche entità che all'occhio della legge è quella punibile col carcere oltre i tre mesi » (1).

Il Vacca osserva, in proposito, che, se il reato è flagrante, ha luogo il principio generale, sancito dalla prima parte dell'art. 46, e, a provocar le attribuzioni istruttorie del Pubblico Ministero, non è richiesta la domanda del capo di famiglia; se il reato non è flagrante di per sè stesso, condizione necessaria perchè il Pubblico Ministero possa procedere ad atti d'istruzione è la domanda del capo di famiglia (2).

Le attribuzioni straordinarie del rappresentante il Pubblico Ministero hanno termine in tre modi diversi: o con l'arrivo del giudice istruttore; o, trattandosi del caso in cui il Pubblico Ministero abbia ordinato l'arresto, col riconoscere il procuratore del re che vi sia luogo al rilascio dell'arrestato; ovvero col ridestarsi delle forme ordinarie di procedimento (3).

(1) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 501.
(2) Vacca, op. cit., pag. 153 e 154, n. 10.
(3) Vacca, op. cit., pag. 155.

Gli atti che siam dianzi venuti esponendo, in omaggio al principio dell'unità e indivisibilità del Pubblico Ministero, possono esser, in luogo del procuratore del re, eseguiti dal procurator generale, da cui il procuratore del re dipende. Sta tutta nell'apprezzamento del procuratore generale l'opportunità d'avocare a sè gli atti istruttori in caso di flagrante reato e va da sè che, in tal caso, a lui spetta uniformarsi a tutte le disposizioni di legge, in quanto che non fa che sostituire e collocarsi al posto del suo funzionario subalterno (1).

104. Il funzionario del Pubblico Ministero deve seguire e sorvegliare il procedimento, durante tutto il periodo istruttorio, e formulare le requisitorie, che crede opportune, stare in continui rapporti col giudice istruttore (2) e intervenire al rapporto, che questo deve fare alla Camera di consiglio (3), stendere rapporto alla Sezione d'accusa (4) e gravarsi, se del caso, contro i provvedimenti che si prendono nel periodo istruttorio; e infine dee curare a che si faccia luogo al regolare giudizio e dare norma all'ordine delle udienze (5).

Così dal periodo istruttorio si passa al dibattimento (6); anche in questo il Pubblico Ministero deve esser sempre presente, e, come presso tutte le magistrature è assegnato regolarmente un rappresentante di esso, così in tutte le cause, che dinanzi ad esse vengon portate, dev'esservi la assistenza del Pubblico Ministero, il quale dà, in ogni caso, le sue requisitorie.

All'art. 270 del codice processuale è detto che, nelle udienze dinanzi alle Corti, i tribunali e i pretori (7), l'assistenza del Pubblico Ministero è prescritta a pena di nul-

---

(1) Cod. proc. penale, art. 55. Per tutti gli atti demandati al Pubblico Ministero durante l'istruzione, vedi la voce *Istruttoria*.

(2) Vedi la voce *Istruttoria*.

(3) Vedi la voce *Camera di consiglio (penale)*.

(4) Vedi la voce *Atto d'accusa*, n. 74 e seguenti, e *Sezione d'accusa*.

(5) Vedi la voce *Polizia delle udienze*.

(6) Manduca, *Il funzionamento del Pubblico Ministero nel giudizio penale* (*Giust. Pen.*, 1897, III, 1001).

(7) Vedi, in questa Raccolta, le relative voci, già richiamate.

lità, e pure a pena di nullità è prescritto ch'egli debba prendere le sue conclusioni.

Il Pubblico Ministero ha facoltà d'appellare (1) dalle sentenze pronunziate e di ricorrere per cassazione (2).

Quanto alla posizione che occupa il Pubblico Ministero nel giudizio penale, il Cesarini osservava che la funzione di questo istituto è essenzialmente giudiziale, e che vero e proprio magistrato è colui che la esercita. Nonostante, vi sono taluni i quali lo considerano come parte in giudizio e quindi lo voglion ristretto alla funzione di pubblico accusatore con perfetta eguaglianza d'armi di fronte alla difesa, o chiedono che gli sia affidato il patrocinio delle cause dello Stato e anco nella difesa ufficiosa dei poveri, o gli negano qualsiasi ingerenza nella amministrazione della giustizia civile.

« Questo è per me, osserva il citato autore, un singolare equivoco. Se il concetto di parte vuol trarsi da una parvenza o forma esteriore, appellando con tale denominazione chiunque, *proprio* o *mandatario nomine*, si faccia a chiedere una decisione a un tribunale, potrà forse il qualificativo ricevere spiegazione sufficiente, ma, ove si esamini la sostanza e il concetto essenziale delle funzioni proprie del Pubblico Ministero, si vedrà che, essendo la sua missione quella d'invigilare alla piena osservanza della legge e di tutelare con i diritti dei consociati le comuni libertà sotto la protezione della legge medesima, esula affatto ogni idea di parte, nel senso che esso persegua un interesse proprio, economico, parziale, quali appunto sono i caratteri d'una parte in causa » (3).

Il Carcano, sempre a proposito del Pubblico Ministero nel giudizio, ma limitando la considerazione a quelle cause, nelle quali si discute su interessi civili, o, per lo meno, nelle quali sono coinvolti interessi patrimoniali dello Stato, si domanda quale sia il carattere, con qual veste, per quali intenti e per quali interessi « il Governo si permette

(1) Vedi la voce *Appello (penale)*.

(2) Vedi la voce *Cassazione (penale)*.

(3) Cesarini, *I cooperatori della magistratura giudicante* (*Riv. Pen.*, XXII, 417).

di mandare contro di me, a raccomandare e inculcare la propria ragione alla magistratura un altro individuo che si atteggia in potere? e che cos'è quest'avvocato così fuori dalla legge di tutti gli altri avvocati? Io dico che questo è un cambiar il tribunale in un *lit de justice* e che è una mistificazione » (1).

105. Spetta al Pubblico Ministero promuovere l'esecuzione delle sentenze in materia penale, secondo le disposizioni del codice di procedura (2).

Il Napodano non sa trovar ragione per cui il Pubblico Ministero debba aver ingerenza nell'esecuzione dei giudicati penali.

« L'esecuzione delle sentenze, egli dice, è un fatto, che rientra nelle attribuzioni del potere giudiziario; e soltanto allorchè l'esecuzione ha bisogno della materiale coercizione, il potere esecutivo corre in suo aiuto, per rendere anche materialmente forte il braccio della giustizia. Ma in ciò come vi entri il Pubblico Ministero noi non veggiamo. La posizione naturale del Pubblico Ministero è di essere l'organo dell'azione penale; dunque, estinta questa col giudicato, la sua opera è compiuta ».

Tale affidamento è, secondo il citato autore, superfluo, perchè la forza e la formola esecutiva si ha già nelle sentenze dei magistrati, e indecorosa, perchè, se il Pubblico Ministero dev'essere in questo caso solo l'organo di trasmissione delle sentenze dei magistrati agli agenti della forza pubblica, esso ne sarà diminuito nella sua dignità (3).

L'incarico di provveder all'esecuzione non si limita soltanto ai giudicati definitivi, alle sentenze, ecc., ma, secondo quanto è disposto all'art. 42, n. 3, codice proc. penale, s'estende pur anco alle ordinanze delle Corti, dei tribunali e dei giudici istruttori durante la formazione dei processi.

Tale incarico è riserbato al procuratore del re presso il tribunale, e, come ben s'intende, dev'esso provvedervi per

---

(1) Carcano, op. cit., pag. 168.

(2) Art. 144 ordinamento giudiziario. — Così è disposto nel diritto tedesco (vedi Birkmeyer, *Deutsches Strafprozessrecht*, pag. 311).

(3) Napodano, op. cit., pag. 132, 133 e 134. V. n. 151.

tutto il territorio del distretto; per corrispondere a tale dovere, il procuratore del re, come osserva il Saluto (1), può disporre di tutti i mezzi necessarî per raggiungere lo scopo, potendo richiedere la cooperazione di qualunque Autorità e invocare l'uso della pubblica forza, senza che queste Autorità possan pretendere spiegazioni o motivi, essendo egli solo tenuto a renderne conto al procuratore generale, come superiore nella gerarchia giudiziaria del Pubblico Ministero (2).

106. Il Pubblico Ministero è il capo della polizia giudiziaria, e la direzione di essa viene affidata al procuratore generale presso la Corte d'appello e al procuratore del re presso il tribunale (3). Il Niccolini diceva a questo proposito che « il procuratore generale presso le gran Corti criminali è il primo agente della polizia giudiziaria ed è capo e direttore di tutti gli altri ufficiali di essa » (4).

Prima del 1851 i codici di procedura criminale non comprendevano tra gli ufficiali della polizia giudiziaria il Pubblico Ministero, il quale, conseguentemente, non poteva operar alcun atto, che fosse negli ordini e nell'ambito dell'attività di tali funzionarî.

A togliere gl'inconvenienti derivanti da questo stato di cose il guardasigilli Galvagno presentava un progetto che, dopo breve discussione, diveniva la legge 14 dicembre 1851, n. 1301, con cui, attribuendo, in casi determinati, al Pubblico Ministero le facoltà date dal codice di procedura

---

(1) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 469 e 470.

(2) V., in questa Raccolta, le voci *Esecuzione* (*mat. penale*), n. 10; *Condanna penale*, capo IV. — Del pari la funzione del Pubblico Ministero nell'esecuzione non si limita a provvedere perchè si faccia luogo, s'inizi la pena a carico del condannato, ma dee seguirne lo svolgimento fino alla sua consumazione completa e intervenire in tutti i provvedimenti che ad essa sono relativi, e per i quali si rinvia alle voci *Amnistia; Grazia; Liberazione condizionale; Riabilitazione dei condannati*, ecc.

(3) Articolo 146, capoverso, dell'ordinamento giudiziario, e art. 57 del codice di procedura penale. — Vedi, in proposito, anche Perrotta, op. cit., pag. 11 e 12, Parma 1876.

(4) Niccolini, op. cit., parte 1ª, § 508.

criminale al giudice istruttore, si ponevano gli ufficiali di polizia giudiziaria sotto la sua immediata direzione (1).

Il Napodano dice un difetto dell'attuale organizzazione del Pubblico Ministero quello d'avergli attribuita la suprema direzione e vigilanza della polizia giudiziaria e sui funzionari che la compongono, giacchè, egli dice, la funzione della polizia giudiziaria è assai diversa da quella del Pubblico Ministero, anzi, si può dire che l'opera del Pubblico Ministero comincia là dove finisce quella della polizia giudiziaria, perchè la polizia dee cercare il colpevole mentre il Pubblico Ministero procede alla persecuzione d'un colpevole già trovato.

Tali appunti si debbon fare, dice l'autore, perchè fra gli ufficiali di polizia giudiziaria si trovano noverati il pretore e il giudice istruttore, i quali si troverebbero sotto la immediata direzione e alla dipendenza del rappresentante del Pubblico Ministero. « Ora, data al Pubblico Ministero una superiorità gerarchica sul giudice istruttore, è agevole comprendere come questi sia, moralmente, obbligato d'uniformarsi alle sue requisitorie. Ed ecco come la legge distrugge, nelle conseguenze, quello che ha affermato in principio; nè si dica che il Pubblico Ministero è superiore al giudice istruttore come capo della polizia giudiziaria, non come giudice; perciocchè queste astrazioni non si comprendono: è sempre la stessa persona, la quale da un lato dipende dal Pubblico Ministero e dall'altro è di sè libera e padrona; epperò si comprende l'influenza, che debba esercitar sul lato libero colui, che ha diritto di render l'altro servile » (2).

Tralasciando le ingerenze disciplinari, di cui verremo esponendo in appresso e, tornando per un momento alla materia, già trascorsa, del flagrante reato, si deve ricordare che, nel caso che il procuratore del re, giunto sul luogo del commesso reato, trovi che gli atti, cui deve provvedere furon già iniziati da ufficiali subalterni di po-

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura IV, sessione 1850-1852, Documenti, vol. II, pag. 901.

(2) Napodano, op. cit., pag. 125; Brunelli, op. cit., pag. 316 e seguenti, n[i] 396 e seguenti.

lizia giudiziaria egli può riassumerli o proseguirli, o commetterne a quelli la continuazione; può pure commetterne loro l'esecuzione, quand'anche non avessero, prima del suo arrivo, proceduto ad alcun atto (1).

Il Saluto fa l'ipotesi che l'ufficiale di polizia giudiziaria, il quale ha iniziato le indagini, sia il pretore e ritiene che anche questi, di fronte alla venuta del procuratore del re, deve cessare e rimettersi alle sue decisioni (2).

I membri del Pubblico Ministero hanno, nell'esercizio delle loro funzioni, il diritto di richiedere direttamente la forza armata (3).

Capo V. — Attribuzioni disciplinari e amministrative.

§ 1. *Attribuzioni disciplinari.*

107. Sorveglianza sui tribunali. Disciplina dei magistrati. Rinvio. Disciplina dei funzionari del Pubblico Ministero. — 108. Disciplina degli ufficiali di polizia giudiziaria. — 109. Disciplina dei cancellieri, segretari e ufficiali giudiziari.

107. L'art. 38 del codice di procedura penale prescrive che il procuratore generale, indipendentemente dalle funzioni che gli sono attribuite dal codice, per ciò che concerne l'esercizio dell'azione penale, dee vegliare, nel distretto della sua giurisdizione, al mantenimento dell'ordine in tutti i tribunali. Così si passa dalle attribuzioni d'indole esclusivamente giudiziaria ad altre di natura prevalentemente disciplinare e amministrativa.

Il Saluto giustamente osserva che tale disposto sarebbe stato meglio collocato fra le disposizioni dell'ordinamento giudiziario, giacchè, essendo norma d'ordine interno, male si trova collocato tra le disposizioni del codice di procedura penale, che attende alla repressione dei reati (4).

Non è qui che si deve parlare della disciplina dei fun-

---

(1) Art. 53 cod. proc. pen. — V. la voce *Polizia giudiziaria*.

(2) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 513.

(3) Art. 151 dell'ordinamento giudiziario. — Per le riforme da apportarsi in materia di relazioni fra Pubblico Ministero e polizia giudiziaria vedi successivo n. 149.

(4) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 456.

zionari giudicanti, dell'azione e del procedimento disciplinare, della revisione e dell'esecuzione delle relative deliberazioni, giacchè sotto altra voce tale materia ha avuto conveniente svolgimento (1).

Più direttamente interessante questa voce è lo studio della sorveglianza e giurisdizione disciplinare, che gerarchicamente spetta ai funzionari sui loro subalterni, addetti agli uffici del Pubblico Ministero, com'è detto all'art. 146 dell'ordinamento giudiziario.

Il procurator generale, come capo del Pubblico Ministero, esercita, si dice, sugli ufficiali gerarchicamente a lui subordinati e soggetti al distretto di sua giurisdizione, due autorità: l'una dirigente, in forza della quale prescrive le regole e le norme cui, nei congrui casi, essi debbono uniformarsi affinchè meglio siano adempiute le funzioni di cui sono incaricati; di conseguenza, come potrà interdire che si promuova un'azione, così potrà pure interdire che un'altra ne venga instaurata. L'altra autorità è tutto affatto di disciplina, per cui è a lui demandato il dovere di sorvegliare o vigilare la condotta degli ufficiali subalterni del suo ufficio. E, in virtù di ciò, egli può ammonire tutti i funzionari soggetti alla sua sorveglianza quando in essi riconoscesse qualche mancanza o negligenza. In tal caso egli deve fare ad essi una rimostranza, ammonirli e avvertirli di non ricadervi una seconda volta; di tale ammonizione deesi far annotazione in uno speciale registro, per gli ulteriori provvedimenti, che si dovessero prender in materia disciplinare.

Infatti l'ordinamento giudiziario tratta, all'art. 242 e seguenti, dei provvedimenti da adottarsi nel caso di mancanza disciplinare d'un funzionario del Pubblico Ministero.

Abbiamo richiamato altra sede dov'è esposto quali siano le pene e quale la procedura nei riguardi dei magistrati; quanto ai funzionari del Ministero Pubblico, è tutt'altra cosa e, in omaggio al principio d'indipendenza, si deve provvedere altrimenti e, in via gerarchica, alle sanzioni disciplinari d'ognuno d'essi.

---

(1) Articoli 213 a 241 dell'ordinamento giudiziario. — Vedi la voce *Istruttoria*.

Il procuratore generale presso la Corte di cassazione ha sorveglianza dei membri del suo ufficio. I procuratori generali presso le Corti d'appello hanno la sorveglianza di tutti gli ufficiali del Ministero Pubblico del distretto della Corte cui appartengono. I procuratori del re hanno la sorveglianza di tutti gli ufficiali del Pubblico Ministero del loro circondario. Gli ufficiali del Pubblico Ministero possono esser ammoniti o censurati dal Ministro della Giustizia o da coloro, cui spetta la sorveglianza, giusta l'articolo precedente. Il Ministro della Giustizia può inoltre chiamarli innanzi a sè, acciocchè rispondano sui fatti ad essi imputati, e sospenderli dalle loro funzioni. Quanto ai procuratori generali, la sospensione non può aver luogo che per decreto reale; la sospensione non può essere pronunziata per un tempo minore di quindici giorni, nè maggiore d'un anno.

Sono applicabili ad essa le altre disposizioni dell'articolo 224, secondo il quale la sospensione importa la privazione dello stipendio per la sua durata, e può anche talora esser pronunziata per quest'unico effetto, fermo restando il dovere d'adempiere ai doveri d'ufficio, e, in questo ultimo caso non produce interruzione di sorta.

L'Autorità giudicante non può esercitar censura sugli ufficiali del Pubblico Ministero, salve le attribuzioni dei presidenti per la polizia delle udienze.

Ogniqualvolta gli ufficiali del Pubblico Ministero, nell'esercizio delle loro funzioni, si dipartano da doveri della loro carica, o ne compromettano l'onore, la delicatezza e la dignità, le Corti devon farne rappresentanza al Ministro della Giustizia, ed i tribunali al primo presidente e al procuratore generale presso le Corti d'appello.

A complemento del cenno sulle attribuzioni disciplinari demandate ai funzionarî del Pubblico Ministero, specialmente per quanto riguarda la magistratura giudicante, ricorderemo come sia quasi universalmente riprovata quest'ingerenza di tali funzionarî; in occasione della discussione del progetto di legge Ronchetti sulle « modificazioni all'ordinamento giudiziario », relative alle guarentigie e alla disciplina della magistratura, il Lucchini presentava un ordine del giorno, nel quale, fra altro, si facea voti che « il

Pubblico Ministero non abbia alcuna ingerenza nei provvedimenti disciplinari riguardanti la magistratura giudicante » (1).

108. Il procuratore generale, poi, secondo quanto è disposto all'art. 39 cod. proc. pen., è tenuto a mantenere una speciale sorveglianza sugli ufficiali della polizia giudiziaria. È questa un'autorità che ha sempre spettato al rappresentante del Pubblico Ministero e si trovava anche espressamente prospettata agli art. 279 e 280 del codice francese e all'art. 37 del codice subalpino.

È per il retto adempimento dei loro incarichi che questa sorveglianza deve esercitarsi, giacchè non poca importanza essi hanno, quando si tratti di sorprendere un colpevole, scoprir le traccie d'un reato; e poichè al procuratore generale eminentemente appartiene l'esercizio della azione penale, così si portò questo temperamento, come lo chiama il Saluto (2), alla disciplina gerarchica, affidando a lui la sorveglianza dei funzionarî della polizia giudiziaria, con l'obbligo d'avvertirli, nel caso si rendessero colpevoli di qualche mancanza, facendo menzione dell'avvenuto avvertimento in uno speciale registro.

Trattandosi del pretore e del giudice istruttore, ufficiali di polizia giudiziaria, s'è fatta questione se il procuratore generale, rilevando la mancanza, debba rivolgersi direttamente al magistrato colpevole, ovvero debba passare per via gerarchica, rivolgendosi al presidente del tribunale o della Corte: per conto nostro crediamo che, poichè il giudice istruttore e il pretore, come ufficiali della polizia giudiziaria, dipendono direttamente dal rappresentante del Pubblico Ministero, così ad essi, in via diretta, dovrà rivolgersi, in caso d'avvertimenti o provvedimenti, e il presidente del collegio giudicante, in tal caso, nessuna ingerenza deve avere (3).

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, Discussioni: tornata del 16 febbraio 1905.

(2) Saluto, op. cit., pag. 458.

(3) Vedi, sulla questione, Ferrarotti, *Codice di procedura penale*, Torino 1862, sull'art. 37; Dalloz, *Répertoire*, v° *Discipline judiciaire*, n. 166; Saluto, op. cit., pag. 458.

Il codice di procedura penale, all'art. 40, prevede anche la recidiva dei funzionari, la quale si verifica, secondo quanto è detto allo stesso articolo, allorquando esso sia nuovamente incorso in qualche mancanza o negligenza prima che sia trascorso un anno dall'avvertimento.

Il codice fa differenza fra recidiva d'un giudice e quella di qualche ufficiale di polizia giudiziaria, perchè tra gli uni e gli altri v'ha differenza nei provvedimenti da adottarsi; questi provvedimenti, del resto, sono chiaramente fissati nell'ordinamento giudiziario, e noi li abbiamo richiamati e riportati.

Certo si è che, se una prima mancanza dà la presunzione di negligenza, ma la speranza del ravvedimento, in seguito a richiami e avvertenze opportunamente fatte, una ricaduta nell'errore dà a vedere una ben maggior negligenza o trascuratezza, e autorizza, se prima non siavi stata, l'applicazione di vere pene disciplinari.

Trattandosi di provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici si dee riunire l'assemblea generale della Corte o del tribunale (1); il Pubblico Ministero ne richiede la convocazione con requisitoria motivata, sulla quale l'assemblea stessa è chiamata a deliberare (2).

109. I funzionari del Pubblico Ministero hanno pure la sorveglianza sulle cancellerie, segreterie, sugli uscieri e prendono la iniziativa dei provvedimenti disciplinari da prendersi a carico dei funzionari colpevoli. Tale attribuzione del Pubblico Ministero è distribuita nel modo seguente:

Il cancelliere della Corte di cassazione è posto sotto la sorveglianza del primo presidente della Corte e del procuratore generale presso la medesima. I primi presidenti e i procuratori generali delle Corti d'appello hanno la sorveglianza sopra tutti i cancellieri del distretto. Il presidente del tribunale civile e correzionale e il procuratore del re hanno la sorveglianza sopra il cancelliere del rispettivo tribunale, e invigilano eziandio sopra tutti i cancellieri dei pretori compresi nella circoscrizione dello stesso tribunale.

---

(1) Vedi il successivo n. 113.

(2) Articolo 149 dell'ordinamento giudiziario.

Il procurator generale presso la Corte di cassazione ha la sorveglianza sul personale di segreteria del proprio ufficio. I procuratori generali presso la Corte d'appello hanno la sorveglianza sui funzionari di segreteria di tutto il distretto, i procuratori del re sopra quelli del rispettivo ufficio.

I vice-cancellieri e i sostituti segretarî, come pure i vice-cancellieri e sostituti segretarî aggiunti, sono sottoposti alla sorveglianza sovra indicata ed a quella dei cancellieri e segretarî, da cui dipendono.

Il Ministro della giustizia può sospendere i cancellieri e i vice-cancellieri, i segretarî e i sostituti segretarî, come pure gli aggiunti dalle loro funzioni per un tempo non minore di quindici giorni, nè maggiore d'un anno, talora ai soli effetti dello stipendio (1).

Per quanto riguarda la disciplina degli uscieri, quelli della Corte di cassazione son posti sotto la sorveglianza del primo presidente della Corte e del procuratore generale presso la medesima. I primi presidenti e i procuratori generali delle Corti d'appello hanno la sorveglianza sopra tutti gli uscieri del distretto della Corte. Il presidente e il procuratore del re hanno la sorveglianza sovra gli uscieri del tribunale civile e correzionale e dei pretori compresi nella circoscrizione territoriale del tribunale stesso.

Il diritto di sorveglianza attribuisce la facoltà d'ammonire e riprendere gli uscieri e di provocarne e ordinarne, secondo i casi, la sospensione o la destituzione.

La Commissione, a cui spetta la nomina degli uscieri, può sospenderli o revocarli, o tramutarli di residenza, nell'ambito del proprio distretto; la sospensione, anche per questi, non può esser pronunziata per un tempo minore di quindici giorni, nè maggiore d'un anno e può esser resa operativa ai soli effetti dello stipendio.

La sospensione degli uscieri può esser anche decretata d'ufficio dai primi presidenti delle Corti e dai procuratori

(1) Articoli 246 a 249 dell'ordinamento giudiziario. — Per maggiori notizie in proposito, vedi, in questa Raccolta, la voce *Cancelleria e cancelliere*.

generali, per un tempo non maggiore di quindici giorni, riferendone alla Commissione nella prima adunanza. Il Ministro della giustizia può sempre decretare, secondo i casi, la sospensione e la destituzione degli uscieri, dandone partecipazione alle Commissioni da cui dipendono (1).

§ 2. *Attribuzioni amministrative.* *Il Pubblico Ministero rappresentante della legge.*

110. Stabilimenti penitenziari. — 111. Tenuta del casellario. — 111 *bis*. Disposizioni del regolamento 15 ottobre 1905, n. 548. — 112. Discorsi d'apertura e resoconti giudiziari. — 113. Assemblee generali delle Corti e dei tribunali. — 114. Commissione consultiva della magistratura. — 115. Altre attribuzioni. Stato civile. Rinvii. Il Pubblico Ministero rappresentante della legge.

110. Esposte così le attribuzioni disciplinari demandate ai funzionari del Pubblico Ministero, passiamo ad altre che abbiam raggruppato sotto la categoria di « amministrative », perchè, quantunque si connettano alla funzione giudiziaria, non sono nè si posson dire esclusivamente e precisamente tali.

Cominciamo da una, che strettamente si riferisce all'esecuzione delle sentenze e delle pene pronunziate dai magistrati giudicanti; l'art. 147 dell'ordinamento giudiziario dice che il Ministero Pubblico sopraintende alla polizia delle carceri giudiziarie e degli stabilimenti penali, in conformità delle leggi.

Il r. decreto 1° dicembre 1889, n. 6509, contenente le disposizioni per l'attuazione del codice penale per il regno d'Italia, all'art. 18, prescrive che presso gli stabilimenti destinati all'esecuzione delle pene della reclusione e della detenzione e presso le case di custodia è istituito un Consiglio di sorveglianza.

Esso è composto del procuratore del re del tribunale, nel cui circondario esiste lo stabilimento, del presidente della società di patronato dei liberati da carcere, o, in

(1) Articoli 250 a 253 della legge sull'ordinamento giudiziario. — Vedi la voce *Usciere*.

mancanza, d'una persona scelta dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, e del direttore dello stabilimento, il quale ha le funzioni di relatore.

A questo Consiglio di sorveglianza spettan le proposte per l'ammissione dei condannati allo stabilimento penitenziario, agricolo o industriale, o al lavoro in opere pubbliche o private fuori dello stabilimento penale, secondo l'art. 14 del codice penale; ad esso spettano ancora le osservazioni sulla condotta e sul ravvedimento del condannato, per la concessione della liberazione condizionale, che dalla direzione dello stabilimento penitenziario vengono trasmesse al procuratore generale presso la Corte d'appello del distretto, in cui fu pronunziata la condanna, per i relativi provvedimenti (1).

Spetta, infine, al Consiglio di sorveglianza corredare del proprio parere la decisione del presidente del tribunale, nel cui circondario fu pronunziata la condanna, con cui si revoca il provvedimento indicato nel capoverso dell'art. 47 del codice penale (2).

Il Napodano, della sovraintendenza spettante al Pubblico Ministero sulla polizia delle carceri giudiziarie e degli stabilimenti penali, dice che, se si pon mente alla natura dell'istituto, tosto la cosa appare sconveniente e ingiusta. Esaurita l'azione penale con la condanna irrevocabile del reo, è compiuto l'ufficio del Pubblico Ministero; e finchè è tuttavia in corso l'azione penale, trovandosi i detenuti nelle carceri giudiziarie, l'ingerenza e la sorveglianza rientrano nelle esclusive attribuzioni dell'Autorità giudiziaria. « Concedere all'accusatore di sovraintendere alla polizia delle carceri giudiziarie è stabilire un pericolo o una minaccia continua alla libertà individuale. Alla limitazione della libertà sofferta da colui, che, essendo tuttavia *sub iudice*, può, da un momento all'altro, venir dichiarato innocente, si aggiunge il rigore d'averne la custodia il

---

(1) Vedi la voce *Liberazione condizionale*, n. 76; Morvillo, *La liberazione condizionale e il Consiglio di sorveglianza presso le case di pena* (*Riv. di discipl. carcerarie*, 1905, XXX, 190).

(2) Vedi, in questa Raccolta, le voci *Carcere* e *Penitenziari* (*Sistemi*).

proprio accusatore. Da che procede un sistema di spionaggio legalizzato, per il quale cercasi talora in un motto scritto dall'accusato a un parente, in una parola sfuggitagli nel sonno, supplire al difetto del processo » (1).

111. I funzionari del Pubblico Ministero hanno la tenuta e la custodia dei casellari locali, come del resto era stabilito nella vecchia legge del 1865; ma, a differenza del passato, l'ordinamento del casellario dato, in seguito alla legge 30 gennaio 1902, n. 87, ha organizzato tale vigilanza e direzione non già di nome e apparente, ma di fatto e seria e si dispose di volerla « immediata e personale ».

« Per un istante, osservava in proposito il Lucchini, in una relazione presentata alla Commissione per la statistica giudiziaria nel febbraio 1902, avevo accarezzato l'idea di deferire tale direzione e vigilanza al presidente del tribunale; ma, ben considerando, non è conveniente che ai magistrati giudicanti s'attribuiscan funzioni d'indole esclusivamente amministrativa; mentre poi al presidente spettano altri còmpiti di carattere veramente giudiziale, e torna opportuno non sian confusi con quelli concernenti la tenuta e la disciplina interna dell'ufficio », e aggiungeva essere, per questa funzione, più omogenea, pertinente e seria la azione del procuratore del re (2).

---

(1) Napodano, op. cit., pag. 132 a 154. — *Contra:* Brunelli, op. cit. — Nel Belgio, il decreto reale 12 agosto 1842 e la circolare del Ministro di giustizia del 20 agosto 1842, stabilirono che il procuratore del re debba far parte di diritto delle Commissioni amministrative delle carceri, e una successiva circolare, in data 9 dicembre 1844, dava facoltà ai rappresentanti del Pubblico Ministero di farsi rappresentar in tale incarico dal loro sostituto. — In Austria pure il funzionario del Pubblico Ministero sovrintende alla polizia delle carceri (vedi *Legislazione comparata*, n. 53) — In Italia si trattò di tale incarico per la prima volta nel progetto del guardasigilli Galvagno del 1851 (*Atti Parlam.*, Camera dei deputati, legisl. IV, sess. 1850-1852, Documenti, vol. II, pag. 898).

(2) Lucchini, *Intorno a uno schema di disposizioni per l'attuazione della legge di riforma del casellario giudiziale.* Relazione presentata alla Commissione per la statistica giudiziaria (sessione febbraio 1902), Roma 1902, pag. 19. — V. anche gli articoli 660 a 664 del progetto di codice di procedura penale.

L'art. 2 del r. decreto 13 aprile 1902, n. 107, portante disposizioni per l'attuazione della legge 30 gennaio 1902, n. 87, mentre demandava la direzione e la vigilanza del casellario al procuratore del re, stabiliva ch'esso debba raccogliere e conservare l'estratto delle decisioni concernenti i cittadini italiani nati nel circondario del tribunale, e rilasciare i certificati richiesti e consentiti dalla legge.

A render più facile e diretta la sorveglianza del rappresentante del Pubblico Ministero sul funzionamento del casellario, il Lucchini proponeva di sostituire, a differenza del precedente ordinamento, al cancelliere del tribunale il segretario del procuratore del re. « A tale proposito, egli osservava, fui indotto da due ordini di considerazioni: il primo, che mal si comprende come possano regger una direzione, una vigilanza e una responsabilità veramente serie ed efficaci da parte del procuratore del re, quando il casellario sia messo nelle mani di funzionarî, che da lui propriamente non dipendono o ne dipendono in modo affatto indiretto, per quella confusione d'idee e d'organismi che è caratteristica delle nostre amministrazioni, e sempre in concorso con l'autorità del presidente del tribunale, di cui veramente essi sono organi e subordinati; il secondo, che un'equa distribuzione e ripartizione di lavoro fra il personale di cancelleria, già sovraccarico, e quello di segreteria, non meno intelligente e operoso, gioverà senza dubbio al migliore andamento del casellario. Infine i segretarî del Pubblico Ministero son funzionarî di pari grado e capacità dei cancellieri; ed è d'altronde assai più ragionevole e conveniente che una funzione meramente amministrativa, come quella del casellario, sia loro affidata sotto la vigile guida e direzione dei loro diretti e naturali superiori, che sono i capi del Pubblico Ministero, i quali allora solo potranno adempiere con piena efficacia e continuità il loro còmpito » (1). Così la registrazione sarebbe meglio sottoposta all'esame e all'approvazione del procuratore del re, il quale vi apporrebbe il visto.

(1) Lucchini, op. cit., pag. 23.

Però nel r. decreto 13 aprile 1902, n. 107, si trova accennato il « cancelliere o altro funzionario avente attribuzioni equivalenti ».

Quanto al rilascio dei certificati, provvede pure il rappresentante del Pubblico Ministero; che, se gli sorgessero dubbi sull'interpretazione e applicazione della legge, egli deve fare istanza al presidente del tribunale perchè sia risoluta la questione; il presidente del tribunale fissa il giorno della decisione e ne fa dare avviso al procuratore del re e alla parte interessata. Nel giorno fissato il procuratore del re presenta o trasmette le sue requisitorie scritte, e la parte interessata, ove lo chieda, è udita nelle sue conclusioni, personalmente o per mezzo di persona che la rappresenti; la decisione del tribunale è notificata nel termine di tre giorni al procuratore del re e alla parte interessata (1).

111 *bis*. Definitivo assetto al casellario veniva dato col regolamento, approvato con r. decreto 15 ottobre 1905, n. 548, e in esso si trovano chiaramente prospettate le funzioni del rappresentante del Pubblico Ministero. Passando in rassegna tali disposizioni, troviamo che allorquando il cartellino sia fatto in più esemplari, devono essere trasmessi con la scheda e la nota d'accompagnamento al procuratore del re presso il tribunale dove l'individuo è nato, e, se trattisi di straniero o di cittadino nato all'estero, o di cui non si riesca a stabilire il luogo di nascita all'interno, ovvero se trattisi di straniero naturalizzato cittadino italiano, sono spediti al procuratore del re presso il Tribunale di Roma, salvo che la naturalizzazione sia stata concessa per decreto reale, nel qual caso sono spediti al procuratore del re presso il tribunale, nel cui circondario l'individuo prestò il giuramento (2).

Il procuratore del re, al quale sono trasmessi i cartellini in più esemplari, ne fa eseguire il riscontro con la nota d'accompagnamento, accerta l'identità e regolarità degli esemplari e li fa registrare in un prontuario cronologico; vista la nota d'accompagnamento e la restituisce

(1) Articoli 12 e 13 del citato decreto 13 aprile 1902, n. 107.

(2) Art. 7 del regolamento.

all'ufficio mittente e cura la distribuzione dei vari esemplari dei cartellini agli uffici del casellario (1).

Questo per quanto riguarda la trasmissione e distribuzione dei cartellini. Per ciò che più si riferisce alla vigile e costante sovraintendenza del servizio, è prescritto nel regolamento che il procuratore del re è tenuto a far mensilmente un'ispezione del casellario, col sussidio del prontuario cronologico, e ogni ispezione è accertata mediante dichiarazione che sia firmata e controfirmata dal cancelliere in calce al repertorio alfabetico; a verificare se i cartellini sieno regolarmente collocati e ordinati entro le cassette del casellario e debitamente registrati; a verificare la regolarità nel rilascio dei certificati e nella loro registrazione; infine a trasmettere, due volte all'anno (entro il 10 gennaio e il 10 luglio) all'ufficio centrale una relazione sommaria intorno al modo con cui nel precorso semestre hanno proceduto la compilazione e la trasmissione dei cartellini e dei fogli complementari, la tenuta del casellario e il rilascio dei certificati (2).

Il procuratore del re riceve poi le comunicazioni e le trasmissioni del casellario centrale e ne deve prender nota nel prontuario cronologico (3).

Spetta al procuratore del re che deve provvedere all'esecuzione dei giudicati, provvedere, quando ve ne sia il bisogno, alla redazione dei fogli complementari che ad esso vengono denunciati conformemente a quanto è disposto all'art. 23, n. 3, del regolamento.

Per il rilascio dei certificati la domanda dev'essere trasmessa al procuratore del re presso il tribunale competente (4), il quale ne cura la formazione e vi appone il visto (5).

Quanto all'eliminazione, il cancelliere estrae, di mese in mese, i cartellini, che vengono vistati dal procuratore del re, facendone annotazione nel repertorio di control-

(1) Art. 10 del regolamento.
(2) Art. 15 id.
(3) Art. 22 id.
(4) Art. 26 id.
(5) Art. 30 id.

leria e spediti al casellario centrale; riceve anche il procuratore del re la comunicazione dei decessi da parte della Amministrazione carceraria (1).

112. L'ordinamento giudiziario (art. 150) dice che, nella prima udienza del mese di gennaio di ciascun anno, il procuratore generale ed il procuratore del re rendon conto in pubblica udienza all'assemblea generale della Corte e del tribunale, a cui sono rispettivamente addetti, del modo con cui la giustizia fu amministrata in tutta la circoscrizione territoriale della Corte e del tribunale. Notano quindi in Camera di consiglio gli abusi che fossero invalsi, e fanno le requisitorie, che giudicano convenienti per il bene del servizio, sulle quali la Corte ed il tribunale deve deliberare.

Su questi resoconti giudiziarî dei funzionarî del Pubblico Ministero molto si disse e molte critiche furon contro di essi lanciate, perchè effettivamente venivan fatti senza regola nè norme, senza diligenza nè criterio, per modo che niuna utilità potevan portare, nè niun pregio potean presentare discorsi che rappresentavano piuttosto esposizioni dottrinali o magari sfoghi polemici, anzichè vera relazione dei lavori della magistratura (2).

Ma per vero l'articolo citato dell'ordinamento giudiziario non esponeva nè dava indirizzo alcuno ai funzionarî incaricati dei discorsi, per modo che, nel 17 dicembre 1873, fu diramata una circolare, con la quale il Guardasigilli rammentava il dovere di circoscriversi nei loro resoconti « entro i limiti di un'analisi scientifica dei lavori compiuti dalle diverse Autorità giudiziarie nel corso di ciascun anno, ad

---

(1) Art. 34 e 35 del regolamento.

(2) In Francia, in conformità a un voto della Camera, emesso durante la discussione del bilancio di grazia e giustizia, il presidente della Repubblica, su proposta del Ministro guardasigilli, emanava un decreto il 10 luglio 1903, per l'abrogazione degli articoli 101 del decreto 30 marzo 1808, e 34 del decreto 6 luglio 1810. In pari tempo lo stesso Guardasigilli invitava i primi presidenti e procuratori generali a rinunziare ai discorsi d'uso per l'insediamento dei capi delle Corti; rimangono in vigore le disposizioni concernenti l'udienza solenne annuale, contenute nell'art. 33 del decreto 6 luglio 1810, che non è stato abrogato (*Riv. Pen.*, LIX, 85).

evitare l'abuso che, trascorrendosi dal campo pratico a quello puramente teoretico, si desse motivo a discussioni ed osservazioni, le quali, oltre d'esser contrarie alla legge, potrebbero nuocere gravemente all'Autorità dell'ordine giudicante e dello stesso Pubblico Ministero ».

Il carattere e i limiti delle parole « esposizione scientifica », contenute nella circolare, non furono bene intesi, per modo che il 12 ottobre 1874, come riferisce il Miraglia (1), fu sentito il bisogno d'una nuova circolare, con la quale, ancor più energicamente stigmatizzandosi il fatto di quei Pubblici Ministeri, che divagavan fuori d'ogni limite, e si elevavan a censori dei giudici, presso cui erano chiamati a requirere, si faceva loro notare che la legge non richiedeva una semplice enumerazione di cifre, ma una esposizione razionale e sintetica dell'importanza e dell'indole dei lavori compiuti dalla magistratura; una diligente analisi dei fatti, che hanno formato obietto dell'azione giudiziaria, e del modo ond'essa si è praticamente esplicata; un lavoro che avesse corrisposto ai veri fini della statistica e fornisse gli elementi per dimostrare quale sia la pratica efficacia dell'amministrazione della giustizia, e fino a qual punto essa abbia soddisfatto alla propria missione.

Una successiva circolare dell'8 settembre 1875 prescriveva che i funzionarî dovean fornire al Ministero il mezzo di raccogliere, con sollecitudine e con sufficiente guarentigia d'esattezza, i dati per la compilazione della statistica penale e civile; e in questo senso son improntate e dirette tutte le successive circolari, in data 25 ottobre 1877, 8 dicembre 1882, 20 aprile 1883, 20 novembre 1884, 29 ottobre 1886.

Il Miraglia ricorda e insiste sulle diverse esigenze, che si posson avere e per gli ufficî statistici e per le eventuali correzioni e riforme, che posson rendersi necessarie nell'amministrazione della giustizia e nel funzionamento dei servizî e conclude che « l'istituzione dei resoconti annuali dovrebbe ormai essere abrogata; essa, disciplinata com'è,

---

(1) *Il Pubblico Ministero e i resoconti giudiziari* (*Legge*, 1888, II, 786).

riesce perfettamente inutile; se poi volesse, per quanto temperatamente, attuarsi a norma di legge, tornerebbe affatto incompatibile con la dignità del potere giudicante e con l'indole propria del Pubblico Ministero » (1), e che si facessero pure le relazioni annuali per uso e ai fini della statistica, ma si risparmi ai collegi giudicanti l'obbligo di riunirsi in assemblea generale, nei principî di ciascun anno, onde apprender in modo imperfetto, spesso errato, sempre confuso, quello che a miglior agio potrebbesi in seguito esaminare.

Nel 1894, il ministro Guardasigilli, accogliendo i voti della Commissione per la statistica giudiziaria e tenendo calcolo dei dati pervenuti durante l'anno 1893, diramava il 27 novembre una circolare, con cui veniva fatta calda raccomandazione ai procuratori generali acciò che nelle loro relazioni statistiche non venisse omessa « l'esposizione e la spiegazione dei dati più caratteristici e salienti dell'amministrazione della giustizia civile e penale » e venisse fatto « cenno particolareggiato di tutti quei fatti delittuosi, che per la loro gravità e per le altre condizioni speciali, più perturbano l'ordine pubblico e l'animo dei cittadini ».

Una successiva circolare in data 20 dicembre 1894 raccomandava ai procuratori generali di dar notizia dell'andamento delle perizie nei procedimenti penali, forse nell'intento di disciplinar quest'importante ramo di servizio.

Queste raccomandazioni ai funzionarî del Pubblico Ministero erano ripetute con una successiva circolare 17 novembre 1895, ma poco o nulla furono seguite, per modo che i resoconti giudiziarî non hanno il carattere che dovrebbero presentare e mal raggiungono lo scopo cui sono diretti.

Così la Commissione per la statistica giudiziaria più volte fu costretta a rivolger voti e proposte ai Ministri per un miglior assetto dell'istituto (2); che se vi si potesse

(1) Op. e loc. citati.

(2) Lucchini, *Relazione sui discorsi dei procuratori generali presso le Corti d'appello intorno all'amministrazione della giustizia* (*parte penale*) *durante l'anno* 1895 (*Atti* della Commissione per la statistica giudiziaria, sessione del giugno 1896).

pervenire, si potrebbe ripetere col Nocito: « I discorsi inaugurali dei procuratori generali, posti ad esame nel loro complesso, rendon all'amministrazione della giustizia un grande servigio, in quanto sono gl'insegnamenti dell'esperienza e gli indici dei bisogni di questa amministrazione, espressi da coloro, che la legge chiama a vigilare sull'esecuzione delle leggi penali, e che, collocati in alto loco, posson da un'alta cima seguire nel loro territorio i corsi della fiumana della delinquenza. Tocca alla Giunta centrale di statistica giudiziaria raccogliere in un letto comune quei diversi confluenti e, paragonando la via già fatta con quella da poco fornita, segnare il cammino della delinquenza del paese » (1).

Una nuova circolare, intonata agli stessi precetti delle precedenti, veniva recentemente diramata, nel 4 novembre 1905 (2).

113. L'articolo 145 dell'ordinamento giudiziario dice che il Ministero Pubblico interviene alle assemblee generali delle Corti e dei tribunali.

Tali assemblee si riuniscono ogniqualvolta si tratti di repressioni disciplinari riguardo ai giudici; di deliberazioni sopra materie d'ordine e di servizio interno, che interessino l'intiero corpo della Corte e del tribunale; quando occorra dar al Governo pareri richiesti sopra disegni di legge o altri oggetti di pubblico interesse; e quando la Corte o il tribunale deve intendere la relazione, di cui si è fatto cenno al numero precedente.

S'è già notato, a proposito delle attribuzioni disciplinari del Pubblico Ministero, com'esso può richiedere la convocazione dell'assemblea con requisitoria motivata; l'assemblea generale è formata dalla riunione almeno di due terzi dei membri della Corte o del tribunale, ma a quella della prima udienza debbon intervenire tutti i membri che compongono l'ufficio.

---

(1) Nocito, *Relazione sui discorsi inaugurali dell'anno giuridico* 1897, *pronunziati dai procuratori generali presso le Corti d'appello del regno* (*parte penale*) (*Atti* della Commissione per la statistica giudiziaria, sessione dicembre 1897).

(2) Vedi *Monitore dei Tribunali*, 1905, n. 50, in copertina.

Di solito il Pubblico Ministero interviene per mezzo del suo capo o di chi ne fa le veci; assiste alle deliberazioni, salvo che si tratti di pronunziare pene di disciplina; ha voto deliberativo e individuale, nel caso che si tratti di dar al Governo pareri richiesti sovra disegni di legge e altri oggetti di pubblico interesse.

Di ogni deliberazione delle assemblee generali è disteso in apposito registro il processo verbale: il primo presidente della Corte trasmette copia del processo verbale al Ministro della giustizia e per lo stesso fine i presidenti dei tribunali la trasmettono al primo presidente della Corte e il procuratore del re al procuratore generale.

114. Altra funzione, cui partecipa il rappresentante del Pubblico Ministero, è quella di dar il parere sulle nomine e promozioni dei magistrati, in tutti i casi, per i quali non è prescritta la deliberazione del Consiglio dei Ministri, e sul loro tramutamento di sede con parità di grado e di stipendio.

Il regio decreto 4 gennaio 1880, n. 5280, istituendo presso il Ministero di Grazia e Giustizia la Commissione consultiva, la ordinava composta di quattro consiglieri inamovibili e di un funzionario del Pubblico Ministero presso la Corte di cassazione di Roma. Con successivi decreti (1), mentre si riformavan le funzioni, s'aumentava proporzionalmente il numero dei componenti la Commissione, così che, col decreto 3 dicembre 1900, n. 391, essa risultava composta di sedici magistrati giudicanti della Corte di cassazione e di due rappresentanti del Pubblico Ministero (2); composizione, che si mantenne inalterata a traverso il successivo decreto 4 aprile 1901, n. 110 (3). Col decreto 7 gennaio 1904, n. 2, veniva proporzionalmente aumentata la rappresentanza dei funzionari del Ministero Pubblico, che fu portata al numero di quattro, mentre fu ridotta a quattordici quella dei magistrati giudicanti; e, infine, in base al recente decreto 5 gennaio 1905, n. 1, la Commissione consultiva risulta composta di diciotto

(1) Vedi il decreto 1° aprile 1897, n. 117.
(2-3) Art. 2.

magistrati giudicanti e di sei rappresentanti del Pubblico Ministero (1).

Come già riguardo ai provvedimenti disciplinari, anche riguardo alle informazioni, alle promozioni e tramutamenti dei magistrati giudicanti, si giudica in prevalenza opportuno di mantener estranea qualsiasi ingerenza dei funzionarî del Pubblico Ministero.

115. Altre attribuzioni d'indole amministrativa demandate ai funzionarî del Ministero Pubblico si riferiscono allo stato civile, ai corpi del reato, alle spese di giustizia.

L'ordinamento dello stato civile è d'ordine e d'interesse pubblico; è naturale, pertanto, che il procuratore del re invigili sul medesimo, faccia osservare le leggi che tendono a tutelarlo e promuova i provvedimenti per la rettifica di atti erronei, nonchè per riparare alla mancanza di atti che non sono stati fatti o siano andati smarriti o distrutti.

In tal senso s'esprime chiaramente l'articolo 305 del codice civile, secondo il quale il procuratore del re è incaricato di vegliar per la regolare tenuta dei registri e può in ogni tempo verificarne lo stato. Egli deve in ciascun anno procedere alla loro verificazione, quando vengono depositati nella cancelleria del tribunale, formare, con l'opera del cancelliere, un processo verbale dei risultati della verificazione, ordinare il deposito dei registri negli archivî del tribunale e promuover l'applicazione delle pene pecuniarie contro coloro, che vi abbiano dato luogo come pure ordinar le rettificazioni richieste dall'interesse pubblico, chiamate le parti interessate (2).

Dalle varie attribuzioni fin qui brevemente discorse emerge l'altra caratteristica del Pubblico Ministero, di cui è cenno all'articolo 139 dell'ordinamento giudiziario, nel quale è detto che il Pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, dei corpi

---

(1) Sulla durata in carica dei membri, sulle convocazioni, funzioni e deliberazioni della Commissione consultiva, vedi, in questa Raccolta, la voce *Magistratura*, n. 173.

(2) Vedi, in proposito, in questa Raccolta, la voce *Stato civile*.

morali e delle persone, che non abbiano la piena capacità giuridica, provocando a quest'uopo, nei casi d'urgenza, i provvedimenti conservatori che siano necessari; e inoltre dice che ha azione diretta per far eseguire e osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, semprechè tale azione non sia ad altri ufficiali attribuita.

Il funzionario del Pubblico Ministero è adunque il custode della legge, della quale deve curar l'esatta applicazione; esso integra in ciò la vera azione dello Stato e supplisce alla mancanza di speciali ufficiali pubblici, che le leggi facciano osservare.

Non ripeteremo qui le discussioni che si son fatte intorno a questa caratteristica del Ministero Pubblico; certo si è che essa, con l'attuale estensione, gli è stata attribuita a traverso la sua evoluzione storica, con razionali perfezionamenti e modificazioni di quelle che avrebbero potuto sembrare troppo inadatte ed esorbitanti funzioni a lui attribuite. Ma è pur vero che un'opportuna sorveglianza sull'applicazione della legge appare giusta e razionale, sia per il retto funzionamento delle attività sociali, sia per le garanzie che debbono spettar ai cittadini.

Questo concetto è, se non esplicitamente espresso, certo acquisito a tutte le legislazioni positive: la belga, a esempio, chiaramente prescrive che « les procureurs généraux et les procureurs du roi veillent à la régularité du service et à l'exécution de la loi » (1).

Così è nota l'ingerenza esercitata dal Ministero Pubblico in materia di stampa, d'igiene, di sanità, di esercizio delle professioni d'avvocato e di procuratore, di *exequatur* e *placet*, ecc. (2).

In materia di patrocinio gratuito, l'esatta e scrupolosa osservanza della legge fu sottoposta alla sorveglianza immediata del Pubblico Ministero; dei procuratori generali nel distretto di ciascuna Corte d'appello e dei procuratori

(1) Leggi 8 giugno 1869 e 22 febbraio 1892, art. 156.

(2) Vedi le relative voci, inserite in questa Raccolta, e la legge sulla professione degli avvocati e procuratori 8 giugno 1874, n. 1938, art. 14; r. decreto del 1865, art. 25.

del re nel circondario di ciascun tribunale e nel territorio delle preture dipendenti.

Si osserva in proposito che è intuitivo che, per le cause dinanzi alla Corte di cassazione, provvede il procuratore generale presso le medesime; come pure, quanto alle conciliature, si comprende che vegliano sulle stesse il procuratore generale presso la Corte d'appello e il procuratore del re (1).

Riguardo al modo con cui si attua la sorveglianza demandata ai funzionarî del Pubblico Ministero, al rendiconto e agli schiarimenti, alla comunicazione di atti che essi posson richiedere quando lo credano opportuno e ai provvedimenti che posson prendere in proposito, veggasi, in questa Raccolta, la voce speciale (2).

Dopo questo sommario cenno di qualche attribuzione demandata ai funzionarî del Pubblico Ministero, nel loro precipuo carattere di rappresentanti della legge, esorbiteremmo dai limiti tracciati alla presente voce se di altri facessimo menzione. Infatti, per quanto si riferisce all'attività del Pubblico Ministero in materia matrimoniale, di tutela, di eredità, e in genere di tutto quanto si riferisce al diritto e al procedimento civile, è stato fatto speciale esame in altra sede (3).

Capo VI. — **Pubblico Ministero e potere esecutivo.**

§ 1. *Tendenza abolizionista dell'istituto.*

116. Opinione del Brofferio. — 117. Idee del Musìo. — 118. Critiche del Carcano. — 119. Mortara e Pozzi.

116. L'articolo 129 del nostro ordinamento giudiziario dice che il Pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria ed è posto sotto la direzione del Ministro della Giustizia.

---

(1) Vedi Bidone, *Il gratuito patrocinio*, § 314 e seguenti, Torino 1905.

(2) Vedi la voce *Patrocinio gratuito*.

(3) Vedi la voce *Ministero Pubblico* (*materia civile*).

È su questa speciale caratteristica dell'istituto che più gravi sorsero e si moltiplicarono le discussioni; così, appena la nostra legislazione era stata dotata dell'ordinamento giudiziario, ben distinte e variate tendenze si manifestarono nei riguardi del Pubblico Ministero; da quella che lo voleva assolutamente bandito dalla compagine del potere, a quella che, ligia alla sua vera origine e al suo complesso sviluppo storico, lo volea conservar come un rappresentante del Governo presso l'Autorità giudiziaria.

Nè da un lato nè dall'altro mancarono esagerazioni, come non mancarono anche buoni argomenti in favore dell'una o dell'altra tesi; non ci è dato esaminare particolareggiatamente tutto il materiale che è ormai acquisito in proposito al nostro patrimonio dottrinale e di dibattiti parlamentari; ma sarebbe grave lacuna non esporre brevemente le più importanti opinioni di taluni studiosi, che si occuparono della materia e che, in uno o in altro senso, esposero conclusioni; obiettivamente considerata la questione, esporremo la nostra modesta opinione, appoggiandoci all'autorità di altri che prima di noi e con maggior competenza studiarono l'argomento.

Ben si può dire che il Pubblico Ministero sia argomento che ha avuto e ha tuttora i più cospicui fautori e non meno cospicui avversarî nel campo del diritto; sovente fra loro tenacemente polemizzanti, non senza spesso retorica superflua, essi tuttavia ci offrono prezioso materiale di studio.

Primo fra tutti, e in ordine di tempo, e per risoluta avversione all'istituto fu, come riferisce il Brunelli, il Brofferio, che chiamava il Pubblico Ministero « potere fiscale pieno di fasto, di pompa, di dovizie, di potestà, di grandezza, strumento fatalissimo di dispotico governo, legato al dispotismo ministeriale » (1).

117. Come il Brofferio, il Musio fu un aperto avversario del Pubblico Ministero. I motivi razionali e giuridici lo conducono dapprima a considerar il Pubblico Ministero nello stato retto a regime assoluto, e trova allora plausi-

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, Discussioni, tornata del 20 maggio 1866. — Confr. Brunelli, op. cit., pag. 176.

bile l'istituzione, perchè in tal caso « il Governo è centro, è apice, è ogni e qualunque specie d'Autorità, è la sovranità intera in tutte le sue basi » (1); non così invece nello stato libero in cui « la legge diventa quel che è il Governo in uno Stato assoluto e il Governo diventa quella parte, cui la legge demanda la pura esecuzione di sè medesima, nei rapporti generali di diritto pubblico e amministrativo interessanti il cittadino davanti lo Stato e viceversa » (2). Così il Pubblico Ministero non potrebb'essere, senza offendere la legge e la ragione, un agente governativo presso l'ordine giudiziario; nè alcuno dei motivi e degli incarichi che si adducono posson soddisfare e giustificar la sua esistenza, giacchè in tutte quelle frasi ei non vedea « che un errore, un anacronismo, o un artifizio atto a coprire di vana pompa l'esistenza o l'esagerazione d'un'istituzione, che per tali motivi parmi non solo del tutto inutile, ma dannosa, incivile e anche incostituzionale; poichè, per l'eguaglianza di tutti davanti alla legge, sparisce ogni motivo, che possa giustificare l'aiuto, la tutela o la protezione, che vogliasi accordare più all'uno che all'altro dei litiganti » (3).

Egli sostiene che nemmeno la carica affidata al Pubblico Ministero di rappresentante la società nell'interesse della pubblica vendetta giustifica la sua dipendenza dal potere esecutivo, giacchè in uno Stato libero dev'esser condannata qualsiasi patente d'occulta ingerenza governativa. « Affinchè il Pubblico Ministero si trovi organato nei suoi veri termini giuridici, corrispondenti ai veri bisogni dell'odierna forma politica italiana, pare che, in quanto concerne le sue relazioni col Governo e con gli interessi della libertà, debba venir ordinato com'è in Inghilterra, rendendo impossibile al Governo di comandare e al Pubblico Ministero di obbedire ad atti illegali e dispotici; che, in quanto concerne alla sicurezza sociale e agli interessi della giustizia punitiva, il Pubblico Ministero si trovi ordinato con la finezza degli accorgimenti adoperati dalla Costituente francese preser-

---

(1) Musio, op. cit., pag. 181.
(2) Musio, op. cit., pag. 182.
(3) Musio, op. cit., pag. 183.

vando i giudici e i cittadini dagli errori e dalle passioni degli uomini; e che, per quanto concerne all'Autorità giudiziaria, il Pubblico Ministero sia ordinato non come rappresentante o agente del Governo, ma come parte pubblica, incaricata di promuover, in nome della società, le istanze necessarie al mantenimento dell'ordine, della quiete e della sicurezza sociale » (1).

Il Musio, adunque, fu un convinto abolizionista, nè, per i danni che rilevava, avrebbe voluto che il Pubblico Ministero fosse mai conservato, fosse pure per lustro o decoro o prestigio. Il Carcano leggeva la requisitoria fatta dal Musio contro il Pubblico Ministero (2), allorquando il suo lavoro sull'istituto trovavasi a fine di stampa (3), e si compiace della piena uniformità di vedute e della somiglianza di conclusioni, alle quali ambedue sono arrivati.

118. Infatti il Carcano, considerando che il Pubblico Ministero è un ufficiale del potere esecutivo, installato presso la magistratura, dice: « Io non cerco nemmeno il perchè, e sorgo tosto ad accusare d'incostituzionalità e d'usurpazione di poteri e di violazione della divisione dei poteri il potere esecutivo e il Pubblico Ministero » (4), e affermava che l'Autorità giudiziaria era uno dei poteri sommi dello Stato, intangibile anch'essa e inviolabile, e che, per la stessa considerazione, si potrebbe inviare un rappresentante del potere giudiziario presso l'esecutivo o il legislativo. Dice che lo statuto, a difesa dei nostri diritti d'uomo e di cittadino, ci pose alleata ai fianchi un'indipendente e forte magistratura e, a renderla più salda contro ogni potere, l'elevò alla dignità d'uno dei sommi poteri dello Stato, e afferma che l'intromissione di un altro potere vuol dir violare e offendere.

Continuando, osserva come, dal momento che il Pubblico Ministero non può e non dee giudicare, non può

---

(1) Musio, op. cit., pag. 185.

(2) Pubblicato nella *Gazz. dei Tribunali* di Genova del 1868, ai n[i] 11, 12, 13, 14, sotto il titolo *Sulla legge organica giudiziaria del* 6 *dicembre* 1865.

(3) Carcano, op. cit., 469.

(4) Carcano, op. cit., 209.

esser posto vicino alla magistratura ad « insegnar a giudicare » (1).

Sarebbe lungo seguire il citato autore nella sua lunga critica all'istituto del Pubblico Ministero, che chiama incostituzionale, dannoso alla causa della giustizia, pessima riproduzione d'un inutile istituto francese, istituito da noi per dar lustro e decoro alla magistratura, mentre abbiam invece finito per far sparire la magistratura e metter in luogo di questa, in cospetto della popolazione, un grande ufficio di polizia, eretto a istituzione suprema, con perdita di tutte quelle morali influenze che la magistratura è destinata a esercitare sui popoli.

Combatte poi il sistema per cui, col mezzo del Pubblico Ministero, il potere esecutivo controlla la magistratura; osserva che questo è una vecchia reminiscenza francese, tratta dagli antichi sospetti contro gli spiriti ribelli della magistratura; ma, in un Governo costituzionale, non si può ammetter altra controlleria, tra potere e potere, che quella che nasce da per sè dalla loro divisione e limitazione. Dice che, nè per disposizione dello Statuto, nè per alcun principio di scienza si può ammetter una controlleria, che implica una superiorità del potere esecutivo sul giudiziario. Secondo il concetto scientifico e costituzionale, il potere esecutivo e il giudiziario rappresentan ciascuno un elemento, una sfera di diritto egualmente essenziali all'organismo di qualsiasi Stato e non ammettono superiorità o inferiorità, ma solo coordinazione; costituzionalmente il potere esecutivo sta sotto la presunzione della peccabilità, il potere giudiziario sta con la finzione dell'infallibilità; e la storia dimostra che le usurpazioni e le tirannidi non provennero mai dalla magistratura, sibbene dal potere esecutivo e sotto questo rapporto sarebbe anzi il potere esecutivo che dovrebbe soggiacere al controllo della magistratura.

Chiama anfibiologica la formola, secondo la quale il Pubblico Ministero è il mezzo per cui il potere esecutivo controlla la magistratura e coglie la contradizione fra la pubblicità richiesta per tutti gli atti del potere giudiziario e il segreto nelle relazioni fra questo e l'esecutivo; sostiene

(1) Carcano, op. cit., pag. 232, 288 e seguenti.

che non vi ha oggetto, che non permetta la comunicazione chiara e aperta, e afferma che questo sistema di comunicazioni, capace d'esser sindacato e conosciuto, unito a una piena inamovibilità della magistratura, è il solo che possa garantir dell'indipendenza dell'ordine giudiziario e della capacità di questo a quella missione protettrice e conservatrice di libertà, che gli è assegnata dallo statuto e dai principî di diritto costituzionale.

119. Tendenze abolizioniste del Pubblico Ministero esponeva il Mortara, il quale, come perno principale della riforma giudiziaria, considera la separazione della giustizia penale dalla civile. « Data questa divisione, osservava, accolto il principio alla medesima connesso, dell'estensione del giudizio per giurati a tutti gli affari penali, la soppressione del Pubblico Ministero diventerebbe non solo facile, ma eziandio necessaria, perchè le funzioni d'accusa non potrebbero scompagnarsi da quelle dell'inquisizione o istruttoria » e, secondo il suo concetto, proponea che i giudici penali fossero costituiti in collegi, il capo di ciascun collegio avrebbe dovuto distribuir il servizio fra i magistrati ivi addetti, regolando il disimpegno degli affari e la tenuta delle udienze, per modo da soddisfar sempre le esigenze del luogo e del momento. Ciascun giudice avrebbe dovuto esser incaricato man mano d'occuparsi d'un procedimento penale, dall'istante in cui venga iniziato sino alla sua decisione; e così sarebbe stato suo cômpito d'istruirlo, di portarlo all'udienza, se del caso, di sostenere l'accusa innanzi al giurì, di chieder l'applicazione della pena. Fra i diversi giudici del collegio sarebbero stati da alternare gli uffici d'istruzione con quelli di presidenza delle udienze, funzione questa, che sarebbe appartenuta al capo del collegio; i turni avrebbero dovuto esser regolati con ogni scrupolo, in modo da lasciar esaurire a ciascun giudice le delegazioni avute d'inquisizione e d'accusa, sicchè mai gli sarebbe accaduto di dover sentenziare quale presidente dell'udienza sovra un processo, a cui aveva prima partecipato quale istruttore (1).

---

(1) Mortara L., *Lo Stato moderno e la giustizia*, pag. 98 e 99, Torino 1885.

Più tardi, durante la discussione del recente progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario, idee di assoluta abolizione esponeva alla Camera dei deputati il Pozzi, il quale, poichè a tale conclusione non si potea pervenire, bene si adattava ad appoggiare le proposte riforme (1).

§ 2. *Fautori dell'indipendenza del Pubblico Ministero.*

120. Progetto Cocco Ortu-Zanardelli. — 121. Carrara e Cesarini. — 122. Napodano e De Foresta. — 123. Borgatti. — 124. Miraglia. Bonasi. — 125 e 126. Opinioni palesatesi nella discussione del progetto Zanardelli-Cocco Ortu.

120. Di fianco alla tendenza assolutamente abolizionista dell'istituto del Pubblico Ministero si fece strada una larga corrente di studiosi, e più ancora di legislatori, i quali, giudicando utile, necessario anzi, il Ministero Pubblico per le funzioni giudiziarie che gli eran demandate, ritenevan arbitraria e dannosa la sua dipendenza dal potere esecutivo, rendendolo facile strumento nelle mani del potere politico e riducendo a un assai problematico valore la pretesa e voluta indipendenza di questi magistrati, nell'esercizio delle loro più importanti attribuzioni.

È così che si fece luogo a varie idee sulla riforma dell'istituto, idee che si posson ricondurre a due categorie principali: l'una che volea l'indipendenza assoluta dal potere esecutivo, pur mantenendo il Pubblico Ministero separato e distinto dalla magistratura giudicante; l'altra che, ispirandosi al sistema napoletano, sottraeva dall'attuale ordinamento il Pubblico Ministero, per incorporarlo nella magistratura giudicante rendendo le sue funzioni una missione temporanea e revocabile, da affidarsi a volta a volta a quei magistrati, i quali così sarebbero stati dotati di quelle garanzie che, con l'attuale sistema, non sono concesse ai funzionari del Ministero Pubblico.

Tali concetti ispiravano il recente disegno di legge Zanardelli-Cocco Ortu (12 febbraio 1903), che tanto di-

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXI, sessione 2ª, Discussioni, pag. 6470.

battito provocava nell'assemblea elettiva e che, a volta a volta validamente combattuto e tenacemente difeso, veniva infine posto in oblìo.

Certo si è che le critiche che si fanno all'attuale ordinamento del Pubblico Ministero per sostenere la sua indipendenza dal potere esecutivo, non possono non impressionare, ma, se ponderatamente si voglian considerare, si potrà ben concludere che neppur esse son scevre da qualche esagerazione; e che le progettate riforme, pur snaturando la vera essenza dell'istituto, non riuscirebbero forse a raggiungere un efficace intento per il retto funzionamento della giustizia penale.

121. Il Carrara (1) dice che « l'ufficio del Pubblico Ministero fu il risultato di un lungo processo storico », e ne fa risalire l'origine all'epoca romana, in cui « il popolo, remosso, per le usurpazioni dell'impero, da ogni potere politico », si vide tolto il diritto di liberamente erigersi ad accusatore dei delinquenti. Egli trova la ragione dell'istituzione medioevale dei procuratori del re, nella specie e natura delle pene d'allora, il che « dava ragione a coloro, che zelavano gli interessi dei Governi, d'interloquire nei giudizi penali; e così passarono dalla rappresentanza del fisco per il ricupero delle ammende alla rappresentanza generale della società offesa col delitto, per procacciarne la repressione. Così l'ufficio del Ministero Pubblico, per un fenomeno singolare, si propagò presso diverse nazioni, prima che i legislatori l'avessero formalmente costituito ».

Il Pubblico Ministero si venne però purificando, egli dice, nell'odierna civiltà, e tutta la purificazione e la nobilitazione dell'ufficio, consistette nel fatto che il sostenitore dell'accusa non fosse più un rappresentante del Governo, ma un organo della magistratura, e « chi volesse tornare a dire che il Pubblico Ministero è un organo del potere esecutivo lo ricondurrebbe, senza avvedersene, alle antiche condizioni ».

Più esplicitamente il Cesarini domandava l'indipendenza del Pubblico Ministero dal potere esecutivo, giacchè osser-

---

(1) Carrara, *Programma*, Parte generale, § 865 e seguenti.

vava che esso « è una personalità propria e non rappresenta, nell'azione sua, altri che sè stesso; è nell'ordine giudiziale un ufficio essenzialmente distinto da quello del giudice, e ha la speciale missione di difendere e tutelare per sè medesimo la legge, la cui scrupolosa osservanza ed esatta esecuzione interessa la società intera, e ciò indipendentemente da ogni considerazione o interesse di parte; è, in una parola, una forza pura di passioni e tutta piena di alta moralità, intenta di continuo, con faticosa e ansiosa vigilanza, alla difesa del diritto e della comune libertà » (1).

Data questa premessa, l'autore citato ne reclamava l'indipendenza, nei rapporti col potere esecutivo, con la magistratura giudicante, coi cittadini, suggerendo, come l'organo più idoneo da porsi alla suprema direzione del Pubblico Ministero, il procuratore generale presso la Corte di cassazione, al quale dovrebbero ricorrer tanto i privati cittadini quanto il Governo, a guisa d'un secondo grado di istanza contro i provvedimenti degli ufficiali inferiori e altresì nei casi di rifiuto a iniziare un procedimento penale.

In altra occasione, precedentemente, lo stesso Cesarini aveva però osservato, sulla questione della dipendenza del Pubblico Ministero: « Separiamo nelle sue funzioni complesse il duplice e distinto elemento di ciò ch'è amministrativo da ciò che è giudiziario, ed avremo, rigorosamente e in modo radicale e assoluto, precisato i confini delle sue relazioni col potere esecutivo. Il Pubblico Ministero infatti è chiamato a estrinsecare i necessari rapporti fra questo potere e il giudiziario, per ciò che riguarda la parte esterna, preparatoria e di esecuzione e osservanza della legge; senza di esso non potrebbe, in un Governo costituzionale, il Ministro guardasigilli rispondere verso il re e la nazione dell'alta vigilanza, che gli incombe sulla regolare amministrazione della giustizia, alla quale il Governo è e deve essere eminentemente, per l'indole sua, interessato; ed è allora perfettamente, nell'ordine delle cose, che da questo

(1) Cesarini, *I cooperatori della magistratura giudicante* (*Riv. Pen.*, IX, 412 e 424).

lato egli debba corrispondere col Governo e dipendere dal Ministero. Ma dove principiano le sue giudiziarie funzioni, ivi comincia la giustizia, il *regnum Dei*, il regno della coscienza, dove Dio solo impera » (1).

122. Il Napodano, facendo la critica dell'istituzione, particolarmente com'è organizzata in Italia, viene a concludere che dal concetto dell'azione penale, anzi dalla ragione medesima del diritto di punire procede la necessità razionale del Pubblico Ministero, e dalle condizioni in cui versano le società moderne discende la necessità storica di ammettere tale istituzione. Però rileva i difetti che viziano l'istituto, com'è organizzato attualmente in Italia, e dapprima stigmatizza la dipendenza dal potere esecutivo, in quanto con essa s'è posto il Ministero Pubblico in posizione anormale, formandone un organo talvolta pericoloso alla giustizia e sempre utile al Governo, in cui s'accentua la qualità d'agente del potere e viene impicciolita quella di magistrato.

Non altrimenti il De Foresta esponeva i danni dell'essere il Pubblico Ministero il rappresentante del potere esecutivo; consigliava perciò la sua completa affrancazione, pur riconoscendo utile tener l'istituto separato e distinto dalla magistratura giudicante. « Se in realtà, egli osservava, il Pubblico Ministero non dovrebbe aver tutte le attribuzioni e le ingerenze, che ha attualmente, massime le amministrative e quelle concernenti il personale della magistratura giudicante, le quali ne fanno non tanto l'organo della legge, quanto l'agente del potere esecutivo e che perciò influiscono, se non altro indirettamente, e premono sulla magistratura stessa; non è però senza utilità che a lato di questa sia un altro magistrato » (2), e, in altra occasione, il citato autore s'esprimeva nel senso che « il dogma costituzionale più prezioso delle società moderne, e il pernio, su cui deve aggirarsi una buona organizzazione giudiziaria dev'esser l'inamovibilità dei giudici, la loro indipendenza dal potere esecutivo, temperata con efficace sistema disciplinare » (3).

(1) Cesarini, *Discorso per l'inaugurazione dell'anno giuridico* 1873 *alla Corte d'appello di Lucca*, pag. 64.

(2-3) Vedi il giornale l'*Opinione*, 22 e 28 ottobre 1868.

123. Il Borgatti, che già fu ministro della giustizia e, come tale, s'era reso iniziatore d'una riforma dell'ordinamento giudiziario, era di parere di conservar il Pubblico Ministero nella sua parte giudiziaria, come magistrato, e d'abolirlo nella parte politica e di polizia. « Io spero, egli diceva, che, prendendo in esame gli antichi ordini giudiziarî, onde anche in questa parte venne in tanta rinomanza la patria nostra, guarderemo se nel nostro passato e nelle tradizioni sia qualche cosa, che meglio degli ordini stranieri s'accomodi all'indole nostra, alle nostre libertà; guarderemo se la giustizia possa esser amministrata con maggior semplicità e con un rispetto maggiore al grande principio dell'uguaglianza e dell'indipendenza del magistrato, principio, il quale, a mio avviso, non trova sufficiente garanzia nel sistema attuale, sia per il modo onde la gerarchia giudiziaria è ordinata, sia per le attribuzioni esorbitanti demandate al Pubblico Ministero. Quest'istituzione d'origine cesarea, ispirata dalla diffidenza, resa necessaria da quel sistema di controllo, il quale toglie al magistrato il nobile orgoglio d'offerire, nella fama della sua illibatezza, nella sua personale responsabilità, ogni più efficace guarentigia, questa istituzione, ripeto, può e dev'esser circoscritta nelle sue vere attribuzioni, le quali esser debbono quelle d'un mero e puro magistrato della legge, soggetto anch'esso alla stessa gerarchia giudiziaria, e non d'un agente diretto del Governo, che si presenta come parte in giudizio e tiene in pari tempo in sue mani la carriera del magistrato, che lo deve giudicare » (1).

Il Carcano osservava, riguardo alle proposte del Borgatti, come pure del De Foresta, che, anzichè una modificazione dell'istituzione, sarebbe cosa del tutto diversa e nuova, senza alcun contatto di storia e di dottrina con l'attuale e senza esempî; diceva che non si saprebbe quali incombenze attribuirle; poichè, se fossero di natura puramente giudiziaria non vi sarebbe ragione di toglierle alla magistratura e fare due magistrature; e, se fossero diverse, si correrebbe il pericolo d'immettervi elementi eterogenei (2).

(1) Discussione alla Camera dei deputati, 18 febbraio 1865.
(2) Carcano, op. cit., pag. 452 e seguenti.

124. Il Miraglia sosteneva che, se il Pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria, è vano il dire che sia autonomo neppur quando si tratti di formulare, nelle sue istanze, la propria opinione, che ben gli può esser imposta dal suo rappresentato, il quale ha sovra di lui un potere direttivo, e, pur ammettendo che nessun Ministro abbia imposto la propria volontà a un funzionario del Pubblico Ministero, ritiene che, qualora lo facesse, non sortirebbe dal campo della legalità e farebbe uso di un proprio diritto.

E l'autore rileva, secondo lui, il controsenso che si ha allorquando, dopo aver affermato che il Pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo, si dice che è nello stesso tempo, l'uomo e l'organo della legge e ritiene piuttosto e più adatta, come rappresentante della legge, la magistratura, la quale giudica veramente, mentre il Pubblico Ministero procede per via d'istanze, che dalla magistratura stessa posson anche venir respinte. Nè la sorveglianza affidata al Pubblico Ministero può esser efficace, o, per lo meno, è superflua, giacchè lo scopo è comune, e tanto l'uno che l'altro cospirano a che l'amministrazione rettamente proceda.

« Appar manifesto che, dovendo il Pubblico Ministero esser nient'altro che l'organo, cui è commessa dalla legge la facoltà di metter in movimento l'azione pubblica, egli non può venir considerato come rappresentante del potere esecutivo presso la magistratura giudicante, nè confondersi, assimilarsi o livellarsi con la magistratura medesima. Esso assumerebbe invece la rappresentanza della società, offesa dal delitto, ed esplicherebbe una missione tanto diversa e inferiore a quella del magistrato, quanto lo è la sostanza della sentenza che l'accoglie o la rigetta » (1).

E a proposito dei rapporti fra potere giudiziario ed esecutivo, poneva in evidenza come fosse del tutto contrario all'indipendenza del potere giudiziario stesso la rappresentanza esercitata presso di lui dal potere esecutivo, a mezzo d'un funzionario posto ai suoi ordini. « Nel modo come

---

(1) Miraglia, op. e loc. cit., pag. 791.

trovasi disciplinato codesto istituto, ha una reminiscenza di altri tempi, quando dall'orbita del Governo non volevasi sottrarre neppure quell'ordine che ha bisogno, per adempiere il suo scopo, d'una vita autonoma e indipendente. Ora noi siamo retti a libero governo, la missione del magistrato è divenuta ancor più importante, il Pubblico Ministero deve perciò esser ritirato verso i suoi principî, circoscritto nella sfera d'azione, che vien indicata e limitata dalla natura che gli è propria, smettere d'estendere oltre le sue attribuzioni, le quali, in tal caso, non sarebbero nè potrebbero essere legittime » (1).

Analogamente il Bonasi, il quale si palesava favorevole al sistema napoletano della missione temporanea, con estensione ai funzionarî del Pubblico Ministero delle garanzie e dei privilegi concessi alla magistratura giudicante, diceva che, se il Governo ha, in materia penale, azione da promuovere o da ravvivare; se ha interesse a far opposizione ad ordinanza, ad interporre appello da sentenza, ragioni da difendere in veste di parte civile, abbia dei procuratori di Stato, come per le materie civili ha l'Avvocatura erariale; ma come di questa s'è fatta un'istituzione affatto estranea alla magistratura, riconoscendo che quegli, che è parte non può esser ad un tempo il giudice e l'oratore della legge, così di quegli si faccia un istituto separato e cessi l'antinomia di vestir dell'assisa del magistrato chi, in sostanza, sia costituito, presso l'amministrazione della giustizia, procuratore degli interessi del potere (2), e proponeva di delegar ai magistrati per turno le funzioni del Pubblico Ministero, sopprimendo, senz'altro, questa carriera e cancellando ogni carattere politico speciale ad essa inerente.

125. A tali concetti s'ispirava il recente disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario, proposto da Zanardelli e Cocco-Ortu : di esso avremo occasione di fare speciale cenno, come di altri tentativi di riforma in materia, in apposito capo. Ci limitiamo ora ad accennare come,

---

(1) Miraglia, op. cit., pag. 790.
(2) Bonasi, *La magistratura in Italia.*

durante la discussione alla Camera dei deputati, il sistema abbia raccolto largo numero di adesioni, e come si sian palesate, in tale occasione, le opinioni di apprezzati giuristi, che non è fuor d'opera qui richiamare.

Il Gianturco, dopo aver esaminato le varie questioni, che s'eran agitate a proposito del Pubblico Ministero, affermava: « Credo, dunque, o signori, che sia ormai tempo d'affermare risolutamente questo principio dell'indipendenza del Pubblico Ministero, trascinato dall'indole stessa del suo ufficio nelle più aspre lotte, nelle più fiere contese. Dopo la legge del 1890 e dopo lunghe controversie, il carattere d'istituto del Pubblico Ministero come istituto giudiziario, venne presso di noi chiaramente riconosciuto. Soggiungerò anzi che molti illustri rappresentanti del Pubblico Ministero, piuttosto che divenire, come in Germania, semplici funzionarî amministrativi, preferirebbero di gettare la toga; imperocchè non consentirebbero mai d'essere equiparati ai delegati di p. s. o ai questori » (1).

E il Del Balzo, richiamando l'attenzione sulla difficoltà di far risalire al Governo la responsabilità per gli errori dei funzionarî, diceva: « Ma è mai possibile dare in mano del Governo il Pubblico Ministero? Ciò, a prima giunta, può parere una misura liberale, perchè si chiamerebbe il Ministero a risponderne; ma sarebbe un'offesa grave alla libertà, mettendo a contatto dei magistrati persone, le quali non hanno a che fare con l'ordine giudiziario. Ora io affermo: il Pubblico Ministero, con la presente riforma, facendo parte della magistratura, risponderà come tutti gli altri magistrati al primo presidente della Corte d'appello, al procuratore generale, ai superiori immediati. Se si ammettesse la teoria del Lucchini, anche i magistrati dovrebbero dipendere dal Ministero, che delle mende, delle imperfezioni e delle defezioni loro risponderebbe innanzi alla Camera. I magistrati devono esser responsabili verso i loro superiori » (2).

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXI, sessione 2ª, Discussioni, pag. 6563.

(2) *Atti* citati, legisl. XXI, sess. 2ª, Discussioni, pag. 6188.

126. Altri argomenti aggiungeva, a sostegno dell'indipendenza del Pubblico Ministero, il Pala: « Filosoficamente, egli osservava, non si potrebbe concepir un contrasto fra i tre ordini, che costituiscono gli elementi della sovranità dello Stato, ma, nel fatto, qualche volta avviene; e allora è da chiedersi come sia concepibile un Pubblico Ministero, il quale sia contemporaneamente rappresentante del potere esecutivo e rappresentante esecutore della legge e come tale promotore dell'azione penale. Il magistrato, che rappresenta il Pubblico Ministero, si dovrà necessariamente trovar a disagio di scegliere fra l'uno e l'altro suo ufficio in caso di conflitto.

« Questi due termini sarebbero conciliabili, quando s'ammettesse *a priori* che mai l'azione penale del Pubblico Ministero si possa rivolgere contro il potere esecutivo o contro qualcuno dei suoi membri. Ma se vi è questa possibilità, certamente i due mandati affidati dalla legge dell'ordinamento vigente al Pubblico Ministero, sono assolutamente inconciliabili.

« E ne abbiamo anche prove quotidiane; noi, ogni tanto assistiamo a dibattiti fatti dinanzi alla Camera ora sulla azione eccessiva e ora sull'azione mancata del Pubblico Ministero; non è questa la miglior prova che il Pubblico Ministero, così costituito com'è adesso, non corrisponde al suo ufficio, che è quello d'essere il custode ed esecutore della legge e dell'azione penale? Che cosa difatti ha da fare il potere esecutivo in questa azione, che sconfina dai suoi poteri costituzionali e menoma, o lo lascia sospettare, l'indipendenza del magistrato? Perchè non potrebbe il potere esecutivo rinunziare a una rappresentanza che è fonte di discredito per i pubblici poteri? » (1).

Non diversamente reputarono altri deputati intervenuti nella discussione, che dicevano di voler un Pubblico Ministero inamovibile, magistrato della legge, nelle sue funzioni giudiziarie indipendente dal potere esecutivo, e organo imparziale della legge.

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXI, sessione 2ª, Discussioni, pag. 6506.

§ 3. *Teorica della dipendenza dal potere esecutivo.*

127. Canonico. — 128. Borsani e Casorati. Saluto. — 129. Mangin. — 130. Pescatore. — 131. Mattirolo. — 132. Altri opinamenti. — 133. Lucchini. — 134. Altri autori sul progetto Cocco Ortu-Zanardelli. — 135. Conclusione.

127. Una terza teorica in materia è quella che riconosce e sostiene utile e necessaria la dipendenza del Pubblico Ministero dal potere esecutivo. Le ragioni che stanno a sostegno di questa opinione furono esposte e svolte in soventi occasioni da illustri giuristi, e in modo tale da dare ad esse cospicua rilevanza nella risoluzione della controversia.

Chi non riconoscesse, osservava il Canonico, nel Pubblico Ministero nessun carattere politico, mostrerebbe di non comprendere quest'istituzione; egli non esitava punto di affermare che l'istituto serbava, a traverso la sua storia, e le operazioni subite, gran numero dei suoi vizî d'origine; la speciale tutela dei diritti dello Stato, l'ingerenza nelle cause riferentisi ai corpi morali, la confusione di funzioni, la dipendenza gerarchica, forniscono incontestabilmente al potere esecutivo un mezzo d'influenza, sia pur lontana e indiretta, sull'ordine giudiziario e sul corso della giustizia, del quale il Governo potrebbe in certi casi abusare.

« Ma è vero altresì (così Canonico) che il carattere politico del Pubblico Ministero, e i pericoli che da questo lato si possono temere, non debbon trattenerci dal considerare altresì l'istituzione dal lato giuridico, nè farci travedere sulle parti buone ch'esso offre da questo punto di vista ».

Aggiungeva poi che l'espressione di « rappresentante della legge » non contradice punto all'altra di « rappresentante del potere esecutivo »; essa suol anzi adoperarsi a indicare che, se è dal potere esecutivo che il Pubblico Ministero riceve la delegazione del suo ufficio, e che estrinsecamente dipende, è però dalla legge soltanto che trae la propria autorità e le norme che ne reggono l'esercizio, quanto all'intrinseco delle sue attribuzioni.

Se è vero poi che i tre poteri, col semplice loro funzionare, secondo la loro naturale costituzione e indipendenza, vengono a esercitare di per sè stessi un vicendevole sindacato l'uno sull'altro, è però vero altresì che il potere esecutivo, anche solo per adempiere a quegli uffici, che sono nei limiti delle sue attribuzioni e che necessitassero per loro natura un contratto col potere giudiziario, non può far a meno d'appositi funzionari da lui dipendenti.

Ed esaminando l'attuale ordinamento, in rapporto specialmente all'attività in materia penale, osservava come l'idea di far del pubblico accusatore un vero magistrato dell'ordine giudiziario, per evitar il pericolo degli abusi ministeriali, condurrebbe verso un altro inconveniente, la confusione cioè delle persone di accusatore e di giudice; e se d'altro canto si volesse costituire indipendentemente affatto dal potere esecutivo, ovvero lasciando assoluta autonomia si addiverrebbe all'arbitrio e alla licenza.

« Pertanto, a mio avviso, conclude il citato autore, andrebbe senza dubbio lungi dal vero chi volesse considerar l'istituzione di cui parliamo, come un'istituzione per ogni parte perfetta; io credo ch'essa può e deve ancora subir modificazioni profonde, e, diciamo pure, ulteriori epurazioni; chè anzi proposte autorevoli in questo senso già vennero fatte presso di noi da eminenti uomini di Stato. Ma mi sembra che, allo stato attuale della scienza, la questione sull'abolizione assoluta del Pubblico Ministero meriti di venir ancora studiata prima di ricevere una soluzione definitiva.

« A ogni modo però, in questa discrepanza stessa di pareri, noi troviamo confermato dalle affermazioni concordi di entrambe le parti, un principio fondamentale: che l'ufficio di accusatore, qualunque ne sia la particolare costituzione, dev'essere pubblico, permanente e (per quanto è possibile) indipendente dagli arbitri del potere » (1).

128. Borsani e Casorati, dopo passate in rassegna le obiezioni, le critiche e le proposte di riforme, che s'avanzano riguardo al Pubblico Ministero, osservano: « Altri

---

(1) Canonico, *Del giudizio penale*, pag. 142 e seguenti, Torino 1871.

s'adombrano che il Pubblico Ministero sia il rappresentante del potere esecutivo presso la magistratura giudicante, e in pari tempo amovibile o conservabile dal potere stesso. Pare a loro che, per quanto se ne dica in contrario, l'amovibilità lo riduca servo del Governo, dei cui interessi e desideri sia spinto a preoccuparsi principalmente anche in ordine dell'azione penale, omettendone o praticandone l'esercizio a beneplacito del medesimo..... ». Continuano i chiari autori affermando esser errore ed esagerazione il reputar il Pubblico Ministero schiavo del Governo nell'indirizzo dell'azione penale; « dipende un tale errore dal men chiaro concetto e dalla confusione circa il duplice ufficio di quell'istituto, e per cui vorrebbesi contro realtà dedurne che, essendo esso rappresentante del potere esecutivo nell'ordine del servizio e della disciplina, lo debba esser del pari nell'azione della giustizia, dove invece non è che organo esclusivo della legge. E se il Pubblico Ministero rappresenta, in altra cerchia, il potere esecutivo, è ciò conseguenza dell'interesse legittimo, che specialmente un Governo costituzionale, responsabile dinanzi al paese, deve avere al buon andamento della giustizia e all'esatta osservanza della legge..... ». E, conchiudendo sul sistema attuale, osservano ch'esso è buono, « perchè riduce in atto il concetto della divisione degli uffici, e circoscrive ai naturali suoi attributi il ministero del giudice. Il quale, non pregiudicato dalla sua iniziativa, non preoccupato dei modi delle azioni, mantiene anche negli uffici d'istruttoria quella serenità di consiglio, che è condizione prima dell'imparzialità e si trova meno esposto agli inconsapevoli, ma pur sempre deplorabili mancamenti dell'esuberanza di zelo. Mancamenti innocui finchè stanno inerenti all'azione; esiziali ove riescano a insinuarsi nel giudizio. È buono infine perchè rinvigorisce e semplifica nel tempo stesso la procedura coll'imprimervi un energico indirizzo, e col rendere possibile certe forme spedite e pronte, tanto convenienti alla fruttuosità della giustizia penale » (1).

Il Saluto osserva che il titolo della rappresentanza del potere esecutivo è così vago ed elastico, da servir d'appoggio

(1) Borsani e Casorati, op. cit., vol. I, pag. 86 e seguenti.

a qualunque pretesa si possa esercitare; dappoichè, alcuni, credendo che l'azione della giustizia non sia uscita dalle mani del potere esecutivo, sia questo potere nel diritto di sorvegliarla e di guidarla, essendo responsabile dell'azione dei magistrati.

L'azione della giustizia, dovendo rientrare nelle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria indipendente, il Governo non può essere responsabile degli atti della medesima: gli agenti del Pubblico Ministero, come rappresentanti della società e del potere esecutivo in quella parte di suprema vigilanza, che ha il Governo sopra tutte le amministrazioni dello Stato, dovrebbero aver il còmpito d'attendere alla esatta osservanza della legge, e, con questo carattere, agire a norma dei rimedî apprestati dalla medesima, sempre che la giustizia non fosse prontamente, rettamente ed energicamente amministrata, ma agire con rimedî attinti dalla propria costituzione giudiziaria, e con quella rappresentanza, cui sarebbe il Pubblico Ministero autorizzato da opportuni provvedimenti legislativi, anzichè da potere diverso, che possa pregiudicare e manomettere l'indipendenza della magistratura (1).

129. Il Mangin definisce e distingue le due funzioni del giudicare e del perseguire: il diritto di giudicare è dallo Stato delegato a determinate persone, per modo che egli non può toglierlo assolutamente, anzi deve star assolutamente estraneo dall'attività di questi cittadini debitamente a ciò delegati. « Mais entre le droit de juger et celui de poursuivre, la distance est infinie; juger c'est appliquer la loi, c'est le propre du pouvoir judiciaire, poursuivre c'est veiller à l'exécution des lois, c'est le propre de la puissance exécutive. Si l'action publique n'appartenait pas au chef du Gouvernement; s'il s'était obligé de la déléguer d'une manière aussi absolue que le droit de juger, à qui le confierait-il? est-ce aux juges eux-mêmes? Mais alors le pouvoir d'accuser et celui de juger se trouveraient dans les mêmes mains et il résulterait de cette réunion un pouvoir inquiétant pour la liberté civile. Se dessaisira-t-il de

(1) Saluto, op. cit., vol. I, pag. 454 e 455.

l'action publique en faveur d'autres fonctionnaires, qui ne seront pas juges, mais qui, comme ceux ci seront indépendants de lui? mais comment comprendre un Ministre de la justice responsable avec des procureurs généraux inamovibles, et une puissance exécutive sans direction sur l'action publique, étrangère, conséquemment à l'exécution des lois qui intéressent le plus éminemment la sûreté de l'État et celle des citoyens?

« Il faut donc reconnaître, malgré l'Assemblée nationale, que l'exercice de l'action publique est une des fonctions du pouvoir exécutif, qu'il doit se la réserver, non pour l'exercer personnellement, pas plus qu'il ne peut exercer personnellement le commandement militaire et l'autorité administrative, mais en ne la déléguant qu'à des fonctionnaires de son choix, qui agissent en son nom, qu'il dirige, qu'il peut révoquer » (1).

130. Anche presso di noi un eminente giurista, il Pescatore, esponeva questo principio e ne traeva precise deduzioni, per quanto riguardava l'esatto esercizio dell'azione e per spiegare la diretta dipendenza dei funzionari del Ministero Pubblico: « Ma, se l'azione per sè stessa appartiene al potere esecutivo, l'esercizio diretto della stessa deve esser per lui delegato a un magistrato a tal fine dalla legge istituito. Generalmente i ministri del potere esecutivo debbono e soglion delegare tutti gli affari della pubblica amministrazione, conservando per sè solamente la direzione suprema; perocchè essi non potrebbero per sè soli attendervi...; ma oltre a questi generali motivi nasce dall'indole stessa dell'azione penale un motivo speciale di doverne delegare l'esercizio. Infatti, se fosse lecito al Governo di portarsi egli medesimo direttamente accusatore davanti ai tribunali, egli potrebbe per avventura con la sua influenza turbare l'animo dei giudici; l'autorità del Governo peserebbe troppo nella bilancia della giustizia. Perciò la legge vuole che, tra il Governo e i tribunali, s'interponga un magistrato, che solo si presenti ufficialmente dinanzi alla magistratura giu-

(1) Mangin, *Traité de l'action publique et de l'action privée*, pag. 13 e 14, Paris 1876.

dicante, e solo debba esser dalla medesima riconosciuto. Questo magistrato è il Pubblico Ministero... » (1).

Il Pescatore diceva che il Governo esercita sul Pubblico Ministero tre sorta di poteri: un'autorità dirigente, un potere disciplinare, e, in certi casi straordinari, partecipa all'azione.

« La ragione di ciò risiede nello stesso ufficio del potere esecutivo e nella natura delle relazioni che corron tra lui e il Pubblico Ministero; poichè è essenziale ufficio del potere esecutivo quello di far eseguire la legge e principalmente le leggi penali, perchè la tutela dell'ordine pubblico essenzialmente gli appartiene. E questo non potrebbe far tuttavolta che l'esercizio dell'azione penale fosse affidato a un magistrato da lui indipendente, per modo ch'esso non avesse facoltà di frenarne gli eccessi, spingerne l'azione quando si mostrasse tardiva e difettosa, rattenerla quando si mostrasse corriva.

« I funzionari son delegati del potere esecutivo...; egli è ben vero che son anche i delegati della legge, perchè non volontariamente, ma per necessità di legge il potere esecutivo li nomina e loro delega l'esercizio dell'azione penale; ma ciò non toglie che detti ufficiali sieno gli agenti del potere esecutivo presso la magistratura giudicante » (2).

131. Tale teorica del Pescatore veniva anche seguita ed esposta dal Mattirolo, che osservava come la necessità, che ha la società di delegare agli ufficiali del Pubblico Ministero l'esercizio dell'azione penale non può sottrarre completamente costoro alla dipendenza del delegante; nella stessa guisa, in cui la necessità per il privato d'affidare l'esercizio dell'azione sua civile a un procuratore, questi non si emancipa completamente dalla dipendenza del pro-

---

(1) Pescatore, *Sposizione compendiosa della procedura civile e criminale*, vol. I, parte 2ª, tit. II, pag. 14 e 15, Torino 1864. Il Brunelli, analogamente, chiama l'esercizio dell'azione penale una « funzione politico-giuridica », e la dice un « atto di governo » (op. cit., pag. 266 e 267, n. 354): in ciò trova la giustificazione della dipendenza di esso dal potere esecutivo (pag. 268 e seguenti, n. 359).

(2) Pescatore, op. e vol. citati, pag. 18 e 19.

prio mandante. « Non è cosa agevole determinare *a priori* in qual modo si debba attuar codesto rapporto di dipendenza del Pubblico Ministero, in quanto è il rappresentante della potestà esecutiva, dal Governo che lo nomina e lo istituisce. Abitualmente e di fatto, il Governo deve lasciare una reale libertà al Pubblico Ministero nell'esercizio delle sue funzioni, limitandosi a spiegar sopra il medesimo un'assidua vigilanza; deve assicurarsi ch'esso attenda regolarmente al proprio ufficio, e dargli all'uopo quelle norme direttive che possono occorrere. Ma, in casi straordinarî, se per avventura il Pubblico Ministero s'accinga a promuovere un'azione penale in modo evidentemente ingiusto o inopportuno, ovvero se, malgrado l'urgenza del pubblico interesse e la manifesta reità, il medesimo ricusasse d'intentare un'accusa penale reclamata dalla coscienza pubblica, il Governo deve avere il legittimo potere, nel primo caso, di vietargli, nel secondo, d'ordinargli l'esercizio dell'azione penale » (1).

132. Brunelli, seguendo lo stesso ordine di idee, come più sopra abbiamo ricordato, si domanda dapprima se sia contrario ai principî fondamentali d'un regime a forma rappresentativa che il potere esecutivo abbia un suo rappresentante presso l'Autorità giudiziaria.

Con la scorta dei dati storici e dei precedenti dottrinali e legislativi, l'autore vien a concludere che la teorica dettata dal Pescatore e seguìta dal Mattirolo si possa giustamente ritenere la più razionale e la più rispondente alle nostre condizioni giuridico-politiche (2).

Riguardo agli abusi che si accusano al Governo nella sua ingerenza e sovraintendenza sui funzionarî del Pubblico Ministero, egli rileva la differenza fra lo stato legale o di diritto e lo stato di fatto nel senso che, quantunque, in omaggio al primo, i funzionarî predetti possano esser sospesi o rimossi dal loro ufficio per semplice atto del potere esecutivo, dalla proclamazione del regno a oggi non si conosce un solo caso di rimozione o destituzione

(1) Mattirolo, *Trattato di diritto giudiziario*, pag. 461 e 462, 4ª edizione, Torino.
(2) Brunelli, op. cit., pag. 228.

dall'ufficio, mentre ve ne ha uno solo d'esenzione, di dispensa dal servizio (1).

Fra i difensori dell'attuale ordinamento del Pubblico Ministero si deve ricordare il Carrieri (2), il quale, prendendo argomento da alcune già riportate critiche del Miraglia (3), osservava come l'istituto, mentre contribuisce a mantenere l'ordine dello Stato, s'associa all'opera della giustizia; esso a un tempo è l'anima del potere esecutivo ed è un elemento indispensabile al giudiziario. Nè il far parte di due poteri genera incompatibilità nelle sue funzioni; imperocchè, se, come organo del potere esecutivo, deve promuover quei procedimenti, che gli vengono richiesti, come uomo della giustizia, è libero di prender quelle conclusioni che la coscienza gli detta dentro.

Infatti, dal concetto della dipendenza del Pubblico Ministero dal potere esecutivo non si deve inferir la sottomissione della volontà e il vincolo della coscienza nell'esercizio della propria funzione.

Nè si può ritenere, osserva il citato autore, che il potere esecutivo abbia mai invaso per mezzo del Pubblico Ministero, il potere giudiziario; e si appoggia quasi esclusivamente sul principio della divisione dei poteri per inferire che essa offre la migliore garanzia di libertà da parte di ognuno. « Il potere giudiziario ha una sfera d'indipendenza e d'attività diversa del tutto da quella degli altri due poteri; si distingue dal potere legislativo in ciò, che le leggi riguardano il futuro e precedono i fatti, le sentenze riguardano il passato e seguono ai fatti; le leggi formate e pubblicate sono revocabili, le sentenze passate in cosa giudicata sono irrevocabili. Si distingue dal potere esecutivo in ciò, che questo esegue le leggi, provvede all'applicazione delle pene, provoca le sentenze dei giudici; il potere giudiziario, per contro, applica le leggi senza eseguirle, dichiara il diritto senza crearlo, dà norme come si debba agire nei casi sottoposti al suo giudizio, senza che agisca; insomma, chi giudica è ben altri da chi fa leggi e da chi

---

(1) Brunelli, op. cit., pag. 336.
(2) Carrieri, *Il Pubblico Ministero* (*Filangieri*, 1889, I, 186).
(3) Miraglia, op. citata. — Vedi il precedente n. 124.

governa e amministra. Il potere giudiziario, perciò, essendo libero nell'applicazione delle leggi, non può esser invaso dal potere esecutivo. Se tanta libertà è nel potere giudiziario, ognun comprende quanto erroneo sia il giudizio di coloro, i quali affermano che il Pubblico Ministero sia un'illegittima e incostituzionale intromissione del potere esecutivo nell'ordine giudiziario e una minaccia perenne all' indipendenza della magistratura; comprende ognuno quanto erroneo e privo di fondamento sia il giudizio di coloro, i quali ritengono che il Pubblico Ministero sia un'istituzione contraria al progresso e alla civiltà dei tempi, una violazione dello statuto.

133. La teorica della dipendenza del Pubblico Ministero dal potere esecutivo ritraeva maggior vigore dall'opinione di un eminente giurista, il Lucchini, il quale recentemente, a proposito della discussione del progetto di riforma Zanardelli-Cocco Ortu, ripeteva e ribadiva gli argomenti e le ragioni che aveva professate in materia e che altra volta aveva avuto occasione di esporre nell'Assemblea legislativa. Ci limitiamo a riportare testualmente le cose dette a proposito del progetto di riforma, che voleva fare della funzione del Pubblico Ministero una missione temporanea e revocabile affidata ai membri della magistratura giudicante:

« Io penso che qui ci sia di mezzo un grosso equivoco sull'indole delle funzioni del Pubblico Ministero, di quelle cioè che sono le sue proprie e caratteristiche, ossia di esercitare l'azione penale e di sostener l'accusa. Si afferma che tali funzioni sono d'indole essenzialmente giudiziaria. Ma non pare che ciò sia esatto.

« In senso lato e improprio, è giudiziaria la funzione del Pubblico Ministero, come quella della difesa, come quella del cancelliere e dell'usciere e di tutti i funzionari esecutivi, in quanto prestan l'opera loro nell'amministrazione della giustizia. Ma, in senso vero e proprio, funzione giudiziaria è e non può esser se non quella del magistrato che giudica. Lo dice la parola, che esprime nettamente il concetto.

« Per mettere in moto l'azione penale e per darle questo o quell'indirizzo nei mille incombenti, che sopravvengono

in corso di procedimento, il Pubblico Ministero deve fare indagini e apprezzamenti, che attengono a considerazioni d'opportunità, d'opinione pubblica, di condizioni del momento, massime in materie, che più si riferiscono alla vita e alle vicende e ai rapporti sociali e politici. Tutto questo è di carattere più o meno empirico e che sfugge a ogni disciplina giuridica, e tanto più giudiziaria.

« Abbiam veduto persino dei procuratori generali elaborare delle monumentali requisitorie, che doveano portar diritto a un proscioglimento, e conchiudere invece, per considerazioni certamente non d'indole giuridica, a una formale proposta d'accusa. E, nel sostenere l'accusa, il Pubblico Ministero non può, non dee lasciarsi vincere neppure dagli scrupoli sulla reità del giudicabile. È suo dovere di porre soprattutto in evidenza le prove, gli indizi che ne suffragano la colpabilità, poichè, infine, non è lui che deve decidere, e a lui spetta soltanto di sostener l'accusa, naturalmente quando essa sia abbastanza fondata, di fronte alla difesa, che adempie l'opposto cômpito suo.

« Le sue sono dunque funzioni di parte, siccome abbiamo già notato, funzioni essenzialmente di parte, di quella parte che si chiama l'accusatore, che ha di contro l'altra parte in processo, ossia il difensore: i due contradittori o contendenti, fra i quali si asside e sovrasta il giudice; due parti che rappresentan entrambe un interesse ugualmente sociale, pubblico, della repressione e dell'autorità, l'una, dell'innocenza e della libertà, l'altra.

« Dunque, dire giudiziaria la funzione del Pubblico Ministero sarebbe tornar indietro almeno d'un secolo e mezzo, quando si aveva il procedimento puramente inquisitorio, e non v'era riconoscimento e contradittorio di parti in causa, e la difesa era, quando mai e fin dove piaceva, semplicemente tollerata, come una graziosa concessione e nell'interesse esclusivo del giudicabile. E appunto allora il magistrato facea due parti in commedia, quella di giudice e quella d'accusatore.

« Ecco il bel risultato che si avrebbe proclamando il carattere giudiziario delle funzioni del Pubblico Ministero e la sua fusione e confusione col magistrato giudicante: distruggere tutto il progresso che si è fatto in questo se-

colo e mezzo, da Gaetano Filangieri e Cesare Beccaria in poi, rinnegare le più belle conquiste della scienza, della legislazione e della civiltà, ritornare il procedimento penale alle iniquità e all'oscurantismo dell'inquisizione.

« Per trovare un precedente intermedio della proposta fusione, convien risalire a una legge borbonica del 1817, che la Relazione avrebbe fatto meglio a non ricordare, e a qualche vecchia legislazione di minuscoli Staterelli tedeschi. In nessun altro paese, del vecchio o del nuovo mondo, governato a monarchia o a repubblica, per quanto abbia rovistato, v'ha una legge, un progetto di legge, e nemmeno uno scrittore, che disponga o proponga qualche cosa di simile.

« Voi dite che, attribuendo le funzioni del Pubblico Ministero alla stessa magistratura giudicante, e, sottraendo questa a ogni ingerenza del Governo, si renderà pure indipendente l'azione del Pubblico Ministero.

« E io rispondo che tale indipendenza non è necessaria, nè utile, nè anco possibile, e che, trattandosi d'una pura e semplice mistificazione, non farebbe che compromettere la vera, la sola indipendenza che può interessare la giustizia d'un paese libero e civile: quella della magistratura giudicante. Innanzi tutto, già, non si darebbe indipendenza al Pubblico Ministero, bensì il più sfrenato e irresponsabile arbitrio.

« Libertà e indipendenza in uno Stato civile e costituzionale non si comprendono e non si devono ammettere senza corrispondente responsabilità, diretta o indiretta, si tratti di privati cittadini, o di pubblici funzionarî.

« Anche i magistrati giudicanti non isfuggono alla loro responsabilità, per quanto sovrane e incensurabili le loro decisioni. Queste sono, infatti, soggette all'obbligo della motivazione e della pubblicità; e trovan quindi nella pubblica opinione e discussione il loro controllo e la loro sanzione.

« Soltanto l'operato del Pubblico Ministero, ogni qualvolta o non dà corso all'azione penale, o erra nei modi o sull'indirizzo, o l'interrompe e arresta e in tutti gli svariati incidenti d'una procedura, che dipendono dal suo beneplacito, sfuggirebbe a ogni sindacato e controllo.

« D'altro canto, a regolar l'operato e i responsi dei giudici e dar loro un indirizzo armonico e più conforme a legge, sta la Corte Suprema. Nulla di tutto questo invece per il Pubblico Ministero, che procederebbe a proprio libito non solo, ma senza un concetto organico, senz'affiatamento e senz'altro criterio direttivo che quello dei rispettivi capi distrettuali.

« Ritornare, dunque, alla legge borbonica del 1817, confondendo insieme funzionari giudicanti e requirenti, abrogando l'art. 129 dell'ordinamento giudiziario e dichiarando il Pubblico Ministero indipendente dal potere esecutivo, sarebbe come conferire il più sconfinato arbitrio al Pubblico Ministero medesimo, dichiarare legittima quell'anarchia, che già oggi troppo vi regna, e distruggere ogni responsabilità d'esso e del Governo.

« Dice esattamente la Relazione che la consuetudine, secondata, aggiungerò io, dalla tolleranza parlamentare, e le leggi, che hanno rese promiscue le due carriere, son giunte a far confondere anche il concetto distintivo delle rispettive funzioni; e così venne esautorandosi ogni principio di responsabilità.

« E voi lo sapete, onorevoli colleghi, le molte volte che venite qui alla Camera chiedendo, con interrogazioni e interpellanze, sui procedimenti che non s'iniziano, sui sequestri che non si fanno seguire da procedimento, su certe scandalose impunità, e il Governo, giuocando sull'equivoco e profittando della falsa opinione che s'è fatta strada, vi risponde con disdegno, e atteggiandosi a paladino dell'indipendenza della magistratura, che non vi può rispondere, perchè si tratta d'una funzione essenzialmente giudiziaria, e ch'esso si guarderebbe bene dall'ingerirsene e dal far cosa che potesse ferire quell'indipendenza e toccare alla sovranità della giustizia e del giudice.

« E invece poi si vedono e si sanno fatti, non dirò di questo Ministero, che reputo superiore a ogni sospetto, di ingerenze e inframmettenze, che eccedono la lecita misura e si estendono oltre i legittimi confini segnati in materia.

« Al contrario, il Governo, che si dee ben guardare dall'ingerirsi nell'opera dei magistrati giudicanti, non at-

tenta per niente alla loro indipendenza e non adempie che il suo dovere vigilando l'opera del Pubblico Ministero, segnandogli quell'indirizzo, ch'esso reputi più conveniente, per tutto ciò ch'è rimesso al discrezionale arbitrio di esso Pubblico Ministero; senza tuttavia togliergli una ragionevole libertà di movimento, quale dev'esser lasciata ai depositarî della pubblica Autorità.

« È anzi oggi a deplorare che l'azione del Governo non si faccia sentir più efficace e vigorosa, dacchè allora non si vedrebbero languire e rimaner lettera morta tante nostre leggi e alcuni fra i più benefici istituti del codice, per la biasimevole inerzia e negligenza del Pubblico Ministero, che deve eccitarne l'osservanza e l'attuazione, e per cui tanto a torto si corre a pigliarsela con la magistratura. Questo è un regime, a mio vedere, realmente liberale e politicamente onesto.

« Niun pericolo, niuna insidia per la pubblica libertà, ma guarentigia soltanto e controllo, col tramite della responsabilità ministeriale, sulle funzioni del Pubblico Ministero. Il pericolo e le insidie sono nelle ingerenze e influenze, d'altronde inevitabili, esercitate clandestinamente; e più lo sarebbero domani, se le parti di Pubblico Ministero fossero affidate a dei magistrati giudicanti.

« Governo, Parlamento e paese dovrebbero aver ben limpida ed esatta codesta ovvia distinzione fra ciò che nell'amministrazione della giustizia vi è di veramente giudiziario, che è opera del magistrato giudicante, e ciò che ha carattere meramente amministrativo, perchè opera d'altri funzionarî, che non son da confondersi col giudice, a cominciare dal Pubblico Ministero, per passare alla polizia giudiziaria e terminare ai cancellieri e agli uscieri.

« E poi ci sono appunto tutti i servizî più propriamente amministrativi esistenti presso l'Autorità giudiziaria o affidati alle sue cure: lo stato civile, il casellario giudiziale, le spese di giustizia, i corpi di reato, l'esecuzione delle sentenze, le carceri (che, a mio avviso, dovrebbero dipendere, come in quasi tutti i paesi civili, dal Ministero della giustizia), la statistica.

« Ebbene! Tutto questo è stato posto sotto la direzione o vigilanza immediata del Pubblico Ministero e sotto quelle

supreme del Governo, per quanto un alto corpo dello Stato lo abbia messo in dubbio. Ora, non varrebbe obiettare che, pur fungendo da Pubblico Ministero un giudice, niente impedisca che al medesimo si affidino gli stessi incombenti, in linea amministrativa, come già ora si fa per taluni di essi.

« Ciò è mal fatto, è male ispirato e non è ultima delle cause, per cui i servizî amministrativi della giustizia, nella confusione e indebita attribuzione delle funzioni, vanno malissimo, a far capo dallo stato civile, per finire con la statistica.

« Ai magistrati giudicanti non si debbon assolutamente affidare servizî amministrativi, non foss'altro perchè, ove non siano da essi convenientemente disimpegnati, manca modo al Governo d'usar verso di loro un'azione imperativa e coercitiva all'uopo necessaria; e, se gli si consentisse di farlo, troppo grande sarebbe il pericolo o il sospetto che l'azione disciplinare per un mancamento amministrativo non coprisse un attentato alla loro indipendenza e sovranità giudiziale.

« Dato, adunque, che l'esercizio dell'azione penale, la polizia giudiziaria e tutti gli altri servizî amministrativi attribuiti al Pubblico Ministero sono d'indole essenzialmente amministrativa e devono necessariamente essere soggetti alla vigilanza, alla direzione e al controllo del Governo, l'affidare le funzioni del Pubblico Ministero alla stessa magistratura, con quella incoerente confusione di attribuzioni di cui abbiamo parlato, porterebbe a un risultato diametralmente opposto a quello, che si propongon gli autori del progetto, cioè a compromettere, maggiormente che oggi non sia, l'indipendenza della magistratura e a togliere ogni distinzione e separazione, nell'amministrazione della giustizia, fra il potere esecutivo e il potere giudiziario.

« Si sollevino, adunque, tutte le forze liberali contro la ingerenza del Pubblico Ministero nelle nomine e nelle promozioni, nei tramutamenti e nelle note informative della magistratura, e si cancellino senza misericordia e senza indugio le disposizioni che sanciscono la soggezione del potere giudiziario al funzionario del fisco, dell'accusa

e del Governo, ma non si commetta lo sproposito di sopprimere l'istituzione medesima, per incorporarne le funzioni con quelle del giudice. Ciò equivarrebbe ad asservire direttamente la magistratura al Governo, sotto la lustra d'una indipendenza, che sarebbe affatto apparente e che non servirebbe se non a perpetuare l'odierna mistificazione e togliere al Governo quella responsabilità onde può soltanto esser vigilata l'opera del Pubblico Ministero, e a conculcare sempre più il ministero della difesa nei procedimenti penali » (1).

134. Gli argomenti svolti dal Lucchini trovavan pure largo consenso nell'Assemblea legislativa e, fra gli oratori che dopo di lui trattarono della questione, molti pervennero alle stesse conclusioni sue.

Così il Fortis, il quale notava: « È cómpito, anzi è dovere del Governo di vegliare alla difesa della società, di garantire la tranquillità e la sicurezza pubblica, l'ordine e il rispetto delle leggi.

« Dato il reato, il Governo dee ricercarne gli autori e i complici, affinchè siano puniti secondo le leggi in regolare giudizio. E, se questo è un dovere sociale, è possibile concepire che l'adempimento di questo dovere sociale venga dal Governo delegato a un ordine di ufficiali da lui indipendenti? Sarebbe un'abdicazione irragionevole, anzi assurda » (2).

E analogamente riteneva il Finocchiaro-Aprile (3), il quale, avendo preso parte ai lavori della Commissione per la riforma del codice di procedura penale, avea contribuito al voto, secondo il quale si dee mantenere inalterato il vigente ordinamento del Pubblico Ministero (4).

Non altrimenti il Piccolo Cupani, il quale, parlando della modificazione dell'attuale ordinamento del Ministero Pubblico, per incorporarlo nella magistratura giudicante, osservava che ciò non poteva arrecar vantaggio, ma solo

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXI, sessione 2ª, Discussioni, pag. 6079.

(2) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6592, 6593.

(3) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6609.

(4) Vedi il successivo n. 143.

confusione, pericolo e null'altro (1); e del pari il Sinibaldi, pur riconoscendo gli inconvenienti dell'attuale sistema, era molto dubbioso sull'esito delle riforme proposte: « se invece di togliere il Pubblico Ministero dalla dipendenza del potere esecutivo si mirasse a sfrondarne le attribuzioni, a renderlo quello che dovrebb'essere, non più il Pubblico Ministero stile impero, ma il Pubblico Ministero, che si avvicinasse al tipo anglo-sassone, se a esso venisse sottratta la vigilanza sui magistrati e sulle cancellerie, l'ingerenza nelle istruttorie; se tutte queste attribuzioni passassero alla magistratura giudicante e ai capi delle Corti, importerebbe poco che il Pubblico Ministero dipendesse o no dal potere esecutivo » (2).

Il Camera osservava come la teoria propugnata dal Lucchini fosse « la giusta, la liberale, la democratica » ed esponeva come la tendenza attualmente prevalente fosse contro il Pubblico Ministero magistrato e in favore al Pubblico Ministero funzionario, delegato del potere esecutivo (3).

E l'Alessio, esaminato lo stato attuale della questione e le proposte di riforme avanzate, suggeriva ai proponenti di voler profondamente studiare per riconoscer se per avventura, con le nuove disposizioni, ispirate a un concetto altissimo di liberalismo, non si disarmerebbe lo Stato e non gli si rendesse impossibile di compier quell'azione legislativa, che gli è demandata (4).

Infatti, il Girardi osservava: « Si è detto: la legge proclama l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio dell'azione pubblica e ch'egli sia il rappresentante del potere esecutivo; ora egli, servendosi, o, per meglio dire, abusando di questa sua indipendenza, può non dar corso al processo, salvo che il caso della flagranza venga a porre per necessità l'azione pubblica: tanto più che le nostre leggi di procedura, molto più reazionarie in questa parte delle francesi, soppressero financo la potestà che il codice

(1) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6462.
(2) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6380.
(3) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6392.
(4) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6403.

d'istruzione criminale dà alla Sezione d'accusa di poter obbligare il Pubblico Ministero all'esercizio dell'azione pubblica » (1).

135. Esposte così le opinioni degli studiosi e i dibattiti e le discussioni, che si sono agitate a proposito dei rapporti tra i funzionari del Pubblico Ministero e il potere esecutivo, sciogliendo la riserva fatta più sopra, esponiamo la nostra modesta opinione in materia.

Il concetto della dipendenza del Pubblico Ministero dal potere esecutivo, e precisamente dal Ministro della Giustizia, è ormai universalmente riconosciuto e accolto dalle legislazioni positive (2).

E, infatti, si snaturerebbe l'istituto, quanto al suo giuridico concetto e al suo precipuo scopo, agli effetti della difesa delle leggi, e si misconoscerebbe tutta la sua storia, che certamente serba a traverso tutte le vicende quest'impronta caratteristica, se si volesse toglier tale dipendenza, che, se, e non lo disconosciamo, può presentare dei difetti e degli inconvenienti, tuttavia è una delle più valide garanzie del retto funzionamento e dell'adempimento regolare degli incarichi, che lo Stato demanda a certi suoi magistrati, i quali debbono da lui esser dipendenti.

Le recenti discussioni dieder l'occasione di lumeggiare viemeglio quali sieno da un lato le necessità del retto governo e dall'altro i doveri dei funzionari dipendenti; se ci accingessimo a esporre gli argomenti che stimiamo valido appoggio alla nostra tesi, che vuole la dipendenza dei funzionari del Pubblico Ministero dal potere esecutivo, non faremmo che ripiegarci su quanto è stato già ampiamente esposto e svolto con vera competenza in materia; nè nuove ragioni sapremmo aggiungere, nè le stimeremmo necessarie a corroborare l'opinione che ormai è, con giusta ragione, la prevalente.

Accennammo, prima d'iniziare l'esposizione dei dibattiti sôrti, che bene spesso essi non furono scevri da qualche esagerazione; l'avversione incondizionata, sistematica al-

(1) *Atti Parlamentari* citati, pag. 6323.
(2) Birkmeyer, op. cit., pag. 314.

l'istituto, fiorita d'una retorica, non sempre efficace, accampata sui non nuovi dubbi delle ingerenze politiche e delle viete pressioni per fini illeciti e condannabili, non è certamente accettabile; contro di essa sta tuttavia l'apprezzamento di chi già da tempo studiava più profondamente l'istituto e a esso professava la sua piena ammirazione (1).

La restaurazione del sistema napoletano, col quale si voleva riformar l'istituto, toglierebbe al Pubblico Ministero i suoi buoni caratteri e, sopprimendone i vantaggi, non farebbe che creare nuovi inconvenienti e difetti, grave ostacolo al libero raggiungimento dei fini voluti dalla giustizia penale; non si avrebbe più infatti il Pubblico Ministero, quale s'è perfezionato a traverso la storia e si è adottato da tutte le legislazioni positive, e si toglierebbe la possibilità al cittadino di reclamare dalla responsabilità dei rappresentati del potere esecutivo la spiegazione e la riparazione per gli abusi d'illecita azione o per i danni d'omissione indolente, che potrebbero verificarsi per parte di chi ha l'incarico della persecuzione dei rei e della tutela della dignità della legge (2).

Ora tali fini non posson raggiungersi che con l'attuale sistema, e sarebbero frustrati se, incorporando il Ministero Pubblico nella magistratura giudicante, lo si sottraesse al sindacato superiore e lo si ponesse al coperto di quei provvedimenti, che potessero ritenersi opportuni, concedendogli l'inamovibilità concessa ai membri della ma-

---

(1) Vedi al n. 26 le parole del Montesquieu.

(2) Un esimio rappresentante del Pubblico Ministero recentemente osservava come non fosse consigliabile per i nostri ordinamenti « fare dell'ufficio del Pubblico Ministero un incarico temporaneo affidato ai giudici, dacchè si correrebbe il pericolo di veder alterato il carattere di due istituti che hanno finalità e indole fra loro affatto diverse ».

« Gli ufficiali del Pubblico Ministero bene sono designati « i rap-« presentanti del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria »; e, come tali, disimpegnano un'attività di parte, quando si presentano nei giudizi. Di questa parte, che è la società, essi devono sentire la vita e seguirne lo svolgimento, e, sebbene altissimo

gistratura giudicante. Nè, in tal caso, si può nè si dee dire che si dà facile arma all'arbitrio politico, che, se si considerano saviamente e serenamente l'indole e la finalità delle funzioni di governo, si dovrà concludere che si tratta di sovraintendenza utile e d'ingerenza, che assai più spesso riesce efficace di quello che non presenti danni o pericoli.

E, pur esaminata l'attività del Pubblico Ministero, dal punto di vista dell'iniziativa dell'azione penale, possiamo dire l'istituzione d'un organo che deve esercitar l'azione pubblica sorge dal principio ch'essa incombe allo Stato; e il Pubblico Ministero è chiamato ad esercitarla in qualità d'organo della potestà esecutiva nel procedimento penale.

Se tale è verameute la funzione del Pubblico Ministero, perchè muovere tanta censura a un rapporto di dipendenza, che si collega a una vitale necessità sociale e politica e, ben inteso, rappresenta la più retta e logica figurazione di un istituto, che noi, sulla scorta delle chiare risultanze, dobbiamo considerare non come strumento di dispotismo, ma come autorevole importante organo della giustizia e dell'osservanza delle leggi?

A questi concetti ispirandosi la stessa Commissione per la riforma del codice di procedura penale stimava opportuno mantener al Pubblico Ministero i caratteri, l'ordinamento, le funzioni e i rapporti di dipendenza che finora ha presentato, non riconoscendo alcun altro sistema che meglio di questo fosse utile ai fini della giustizia (1).

---

sia l'ufficio loro del promuovere l'esatta intelligenza e la retta applicazione delle leggi, esso non si concepisce indipendentemente dall'interesse sociale del momento; e non vi è ragione di farne quasi un duplicato di quello dei giudici. Anzi, la costituzione propria e distinta dell'ufficio del Pubblico Ministero varrà a far risaltare sempre più l'ufficio, che è proprio della magistratura giudicante, la quale, sola, è destinata a pronunciare il definitivo accertamento dei diritti, svolgendo la sua attività nella speculazione più astratta dei principi e nella più completa indipendenza » (Bertola, *Discorso inaugurale dell'anno giudiziario* 1906 *alla Corte d'appello di Bologna*, Bologna 1906, pag. 12).

(1) Vedi il successivo n. 143.

Titolo IV. — Studi e proposte di riforma.

Capo I. — Tentativi fatti dal 1866 al 1903.

136. Progetti De Falco del 1866, Borgatti e Tecchio. — 137. Progetti Mazziotti, Vacca, Raeli, De Filippo. — 138. Id. De Falco del 1871, Vigliani, Mancini, Martelli e Bizzozero. — 139. Disegno di legge Taiani. — 140. Riforme proposte dai Garofalo e Carelli. — 141. Progetto Costa. — 142. Disegno di legge Zanardelli-Cocco Ortu.

136. Era appena entrato in vigore l'ordinamento giudiziario del 1865 che già si sentiva il bisogno di arrecarvi opportune modificazioni. L'attività dottrinale in proposito non fu certamente risparmiata e non altrettanto restò inoperosa l'iniziativa parlamentare, per modo che sei mesi soltanto, dopo che s'era emanato l'ordinamento del 1865, cominciarono già a esser formolati i progetti di riforma. Nessuno di essi ebbe, in quarant'anni di studi e di discussioni, la fortuna di divenir legge e tuttora l'ordinamento giudiziario è retto dall'ormai vecchio decreto, ben lievemente modificato da disposizioni successive e ben bisognoso d'una rielaborazione radicale ed efficace.

Quasi tutti i disegni di riforma presentati toccano, taluno nelle sue linee accessorie, tal altro nella sua essenza, nella sua costituzione e nelle specifiche funzioni a esso affidate, l'istituto del Pubblico Ministero. È interessante farne una breve rassegna, riservando un'esposizione più dettagliata alle più recenti proposte e discussioni, che si son fatte in materia.

Il 19 aprile del 1866 il ministro guardasigilli De Falco, coerentemente alle dichiarazioni fatte nella tornata del 20 marzo, presentava alla Camera un progetto di legge per il riordinamento giudiziario (1).

Ben poco vi si conteneva riguardo al Pubblico Ministero,

Quasi contemporaneamente, una Commissione parlamentare, che si disse dei *quindici*, istituita allo scopo di

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sessione 1865-66, Documenti, vol. v, n. 97.

studiar la riforma degli organici e dei servizî amministrativi e giudiziarî, formolava proposte pressochè identiche a quelle ch'eran contenute nel progetto De Falco (1). Queste proposte, oltre che, in parte, il progetto Borgatti-Tecchio, ispiravano un successivo disegno di legge, presentato alla Camera dal guardasigilli De Filippo, nella tornata del 18 aprile 1868 (2), per l'unificazione legislativa nelle diverse provincie del regno, e per le modificazioni all'organico giudiziario, al codice di procedura civile e ai codici penale e di procedura penale. In esso si suggeriva soltanto di restringer i casi, nei quali il Pubblico Ministero dovesse conchiudere nelle cause civili e di render facoltativo il suo intervento alle relative adunanze, aggiungendo, come altra volta s'era fatto, la proposta di fargli rappresentare lo Stato nelle cause riflettenti le tasse e in tutte le altre concernenti la pubblica Amministrazione.

137. Un progetto d'iniziativa parlamentare, che non fu discusso, presentato il 23 marzo 1870 dal deputato Mazziotti, conteneva invece radicali riforme all'istituto del Pubblico Ministero, cioè la sua assoluta abolizione in materia civile e l'affermazione della sua inamovibilità, nella sua qualità di magistrato, come, a un dipresso, venne in seguito proposto dal guardasigilli Tajani.

Uguali proposte, che, come le precedenti, non ebbero alcun seguito, vennero svolte al Senato, il 3 maggio successivo, dal senatore Vacca (3). Secondo questo disegno di legge, si voleva sostituire alla lezione dell'art. 129 dell'ordinamento giudiziario la seguente: « L'agente del Pubblico Ministero riveste il carattere di rappresentante della legge; egli assume a un tempo la qualità di mandatario

---

(1) Si volevan restringere le attribuzioni del Pubblico Ministero ai soli affari penali e alla tutela dei diritti di Stato nelle materie civili (vedi *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sessione 1865-1866, Documenti, n. 48*A*; Relazione Correnti del 24 aprile 1866).

(2) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sessione 1867, Documenti, n. 185.

(3) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura x, sessione 1869-1870.

del potere esecutivo, in quanto si attiene alla vigilanza del Ministro guardasigilli sull'amministrazione della giustizia. La qualità vigente del Pubblico Ministero costituisce una missione revocabile; ma, avverandosi la revocazione della missione, il magistrato, che ne era investito, verrà restituito nella sua sede presso il collegio, cui risponde il suo grado assimilato ».

Inoltre s'estendeva al Pubblico Ministero la garanzia dell'inamovibilità, concessa ai magistrati giudicanti.

Ben pochi, per non dir punti, riferimenti all'istituto del Pubblico Ministero aveva un successivo progetto Raeli, presentato alla Camera dei deputati il 10 maggio 1870 (1); esso, infatti, riproduceva sostanzialmente i concetti fondamentali del progetto De Filippo.

138. Più importante fu il tentativo di riforma dell'istituto del Pubblico Ministero fatto dal De Falco, il quale presentava al Senato un disegno di legge nella tornata del 30 novembre 1871 (2); tale riforma era diretta, come si spiegava, a determinarne in modo più esatto il carattere complesso, e a meglio garantire le condizioni dei funzionari a esso appartenenti.

Frattanto, il 3 aprile 1873, il senatore Borgatti presentava un disegno di legge, che trattava anche di regolare le funzioni del Pubblico Ministero, ma solo nelle materie civili, nel senso che si dovesse lasciar facoltà al funzionario d'assistere alle udienze civili e di richiedere le sue conclusioni nei casi specialmente determinati dalle leggi e in tutte le cause riguardanti il matrimonio, lo stato delle persone, le tutele e le cure (3): neppure tale

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1869-1870, Documenti, n. 53.

(2) Si proponeva di variar la definizione del Pubblico Ministero, nel senso di qualificarlo agente del Governo soltanto per l'esecuzione della legge, e di stabilire che i funzionari del menzionato istituto non potessero esser tolti dal loro ufficio, senza il parere d'un Consiglio giudiziario (vedi *Atti Parlamentari*, Senato, legisl. XI, sessione 1871-1872, Documenti, n. 9).

(3) *Atti Parlamentari*, Senato, legisl. XI, sess. 1871-1872, Documenti, n. 117.

proposta, sebbene presa in considerazione, fu portata in discussione.

Dal citato progetto De Falco il successivo ministro Vigliani non fece che stralciare alcune disposizioni, che maggiormente avevano carattere d'urgenza e utilità per l'amministrazione della giustizia; formandone un separato disegno di legge, lo presentava al Senato il 10 dicembre 1873 (1); approvato dalla Camera vitalizia, veniva portato alla Camera dei deputati dapprima il 2 marzo (2), dipoi il 30 novembre 1874 (3). In esso non si faceva alcun cenno riguardo all'istituto del Pubblico Ministero, ma la Commissione della Camera (4), incaricata di studiare e riferire sul progetto, rilevava la necessità di riforme del Pubblico Ministero, specialmente riguardo all'art. 129 della legge sull'ordinamento giudiziario, e proponeva un ordine del giorno così concepito: « La Camera invita il Ministro della giustizia a presentare un disegno di legge, per il quale al Pubblico Ministero sian affidate funzioni, conformi agli

(1) *Atti Parlamentari*, Senato, sessione 1873, Documenti, ni 25 e 25*A*, Relazione Miraglia.

(2) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1873-1874, Documenti, ni 95 e 95*A*.

(3) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XII, sessione 1874-1875, Documenti, n. 19.

(4) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1874-1875, Documenti, n. 84. La Commissione della Camera dei deputati, nella sua Relazione del 21 maggio 1875 (Puccini), affermò esser sua opinione che, nei Governi costituzionali, tra il potere esecutivo e l'ordine giudiziario, il quale ultimo è nella sua azione del tutto libero e indipendente dal primo, vi sia un'istituzione intermedia, la quale, senza leder l'indipendenza della magistratura, somministri al potere esecutivo il modo d'invigilar sull'amministrazione della giustizia e d'assumere, al tempo stesso, la responsabilità, non dei pronunziati dei giudici indipendenti, ma dell'osservanza della legge e dell'andamento regolare della giustizia medesima; e quindi propose l'adozione del seguente ordine del giorno: « La Camera invita il Ministro guardasigilli a presentare un disegno di legge, per il quale siano affidate funzioni conformi agli interessi della giustizia, e sia presso l'ordine giudiziario il rappresentante della legge e della società » (V. Cesarini, *I cooperatori della magistratura giudicante*, in *Riv. Pen.*, XXII, 411).

interessi della giustizia e sia, presso l'ordine giudiziale, il rappresentante libero della legge e della società » (1).

Quest'ordine del giorno, che veniva svolto dinanzi alla Camera dal dep. Morrone, nella tornata del 9 dicembre 1875, venne due volte respinto (2).

Due disegni di legge Mancini, successivamente presentati, non vennero in discussione, e fu invece approvato un terzo progetto (3), le cui disposizioni, dichiarate urgenti e stralciate dai primi, consistevano nell'abolizione della terza categoria di giudici del tribunale, dei sostituti procuratori del re e dei pretori, e che divenne poi legge il 20 dicembre 1877, n. 4189.

Il 4 aprile 1878 (4), dai deputati Martelli e Bizzozero si presentava un disegno di legge, destinato a riformare largamente l'ordinamento giudiziario; preso dapprima in considerazione, non progredì di poi nella procedura parlamentare (5).

139. Nel progetto formolato nel 1879 dal guardasigilli Tajani per la riforma della legge sull'ordinamento giudiziario, s'era preso in esame anche l'istituto del Pubblico Ministero, la cui costituzione, osservava il Ministro proponente, non è scevra di gravi imperfezioni. La mancanza della guarentigia dell'inamovibilità autorizzava a dubitare che il Pubblico Ministero attinga l'indirizzo dei suoi atti

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, sess. 1874-1875, Documenti, n. 19 *A*.

(2) Cesarini, *I cooperatori della magistratura giudicante* (*Riv. Pen.*, XXII, 411).

(3) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XIII, sessione 1876-1877, Documenti, n[i] 150 e 150 *A*.

(4) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XIII, sessione 1878-1879, Documenti, n. 22.

(5) Nella seduta dell'8 maggio 1878 il dep. Muratori svolgeva un'interrogazione al Ministro di grazia e giustizia, facendosi specialmente a stigmatizzare l'art. 130 dell'ordinamento giudiziario, che il Carrara chiamava « aberrazione legislativa, che osò infeudare quel nobile ufficio al potere esecutivo ». Così si chiamò ancora lo spirito partigiano, che penetra nel tempio della giustizia, operandovi un controllo pericoloso e illecito, suggerendo come prima e necessaria riforma quella dell'art. 129, per cui il funzionario

non dalla legge e dalla sua coscienza, ma bensì dai comandi d'un potere mutabile per sua natura, come sono mutabili i partiti politici, che si avvicendano al governo dello Stato. E tale idea di dipendenza è ribadita dalla grande latitudine che si consente nella scelta dei funzionari, che lo costituiscono, e da un lato l'eccessiva promiscuità fra la carriera requirente-giudicante, dall'altro le graduatorie assolutamente separate producono antagonismo e malcontento.

E il Ministro proponente, preoccupandosi dei continui attacchi di cui era fatto segno il Pubblico Ministèro e della delicatezza dell'ufficio che a lui era affidato, proponeva di riformarne il reclutamento, la costituzione, la condizione!

Coerentemente alla considerazione che tendeva a fare della funzione del Pubblico Ministero una missione revocabile conferita al magistrato inamovibile (1), il disegno di legge stabiliva che i procuratori generali delle Corti di appello fosser consiglieri della Corte Suprema di giustizia in missione e i sostituti generali presso la Corte Suprema e le Corti d'appello fossero rispettivamente consiglieri delle Corti medesime in missione, come pure che i procuratori del re presso i tribunali provinciali fossero consiglieri di Corte d'appello in missione, e i sostituti procuratori del re giudici di tribunale in missione (2).

Quanto al procuratore generale presso la Corte Suprema,

---

del Pubblico Ministero non fosse più un agente del potere esecutivo, nè ufficiale burocratico permanente, ma magistrato inamovibile in missione.

In ciò conveniva il guardasigilli Conforti, il quale tuttavia conchiudeva che il Pubblico Ministero, a diritto o a torto assalito da mille censure, e che alcuni vorrebbero scomparisse del tutto, « esercita un potere veramente salutare e necessario, bisogna perciò conservarlo »; e lo stesso Ministro, rispondendo, qualche giorno più tardi, il 14 maggio, a un'interrogazione del deputato Marcora, richiamava quale esempio tutte le altre legislazioni, presso le quali da tanto tempo il Ministero Pubblico funziona, mentre nessuno crede opportuno modificarne la costituzione organica o le essenziali caratteristiche (*Rivista Penale*, IX, 260 e 261).

(1) Vedi al precedente n. 120 e seguenti.

(2) Articoli 29 a 34 del progetto.

si giudicò opportuno, poichè non v'era magistrato corrispondente, cui affidar la missione, di dichiararlo direttamente inamovibile.

Per le vicende parlamentari (la crisi del luglio 1879) il progetto così formolato non potè esser presentato e discusso nel 1879 e veniva sottoposto solo sei anni dopo al giudizio del Parlamento. Nella tornata del 25 novembre 1885 fu presentato alla Camera dei deputati (1), e gli ufficî non tardarono ad occuparsene; ma la vastità della materia, i molti e importanti problemi, che sorgono da questa, impedirono che il lavoro fosse portato a compimento e la legislatura si chiuse prima che, ultimate le discussioni in commissione, si fosse potuto addivenire alla nomina d'un relatore.

Sembrò poi che fosse più opportuno commetter lo studio di quest'argomento al Senato, prima che alla Camera, e difatti il 15 giugno 1886 veniva proposto al Senato. Questo lo prendeva in considerazione, lunghi studî furono su di esso fatti, ma a nulla essi approdarono, chè il progetto cadde in dimenticanza, come quelli che l'avean preceduto (2).

140. Nel progetto elaborato nel 1893, per incarico del ministro Bonacci, era conservato lo stesso carattere al Pubblico Ministero; era questo lavoro dovuto ai deputati Garofali e Carelli; al libro II, titolo I, capo III, riguardo al procuratore del re e al procuratore generale presso la Corte d'appello, era detto, dopo aver fissate le funzioni speciali del procuratore del re, che il procurator generale doveva, nel proprio distretto, esercitare, nei modi stabiliti dalla legge, le stesse funzioni del procuratore del re, e aveva l'alta sorveglianza sui magistrati e funzionarî, che prendean parte al procedimento.

Era conservata per i rappresentanti del Pubblico Ministero la dipendenza gerarchica dal Ministro di grazia e giustizia, ma, nel promuovere o arrestar l'azione penale e nel richieder provvedimenti dal giudice, dovean sempre

---

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XV, 1ª sessione 1882-1883, 1884-1885, Documenti, n. 348.

(2) *Atti Parlamentari*, Senato, leg. XVI, 1ª sess. 1886-1887, Documenti, ni 1, 2*A*, Relazione Costa.

ispirarsi unicamente alle proprie convinzioni, per la tutela delle norme del procedimento e per la retta applicazione della legge; quanto alle altre caratteristiche era messa in evidenza quella dell'unità e indivisibilità dell'istituto, per modo che, senza bisogno di delegazione speciale, vi poteva avere sostituzione di funzionari assegnati per legge ai rispettivi uffici.

I funzionarî del Pubblico Ministero poteano compier personalmente le indagini preliminari nel procedimento sommario, ovvero darne incarico al pretore.

Spettava al procuratore del re e al procurator generale curare la disciplina della magistratura e provvedere alla punizione, a norma di quanto è disposto nell'ordinamento giudiziario, come pure eran obbligati a provvedere alla disciplina dei funzionarî di polizia giudiziaria (1).

141. Il 10 dicembre 1896 il guardasigilli Costa presentava un nuovo progetto riguardante le modificazioni nei gradi della magistratura e delle cancellerie e segreterie. Il Ministro proponente spiegava come tale suo progetto avesse fra altro per intento la « determinazione chiara e precisa dei rapporti fra il potere giudiziario e il potere esecutivo » (2), e a ciò rispondeva una proposta di sostanziale modificazione per cui il principio della rappresentanza nel potere esecutivo da parte del Ministero Pubblico doveva consister in ciò che, rimasto fermo che il Pubblico Ministero dovea trarre unicamente dalla legge il mandato dell'azione giudiziaria, rappresentasse il potere esecutivo soltanto in quegli atti, che servono di mezzo a preparare l'azione della giustizia e ad assicurare l'esecuzione dei giudicati. Così l'art. 1° del progetto di legge demandava al Pubblico Ministero la cura dell'osservanza della legge e provvedere nei casi e nei modi determinati dalle stesse leggi alla tutela dei diritti dello Stato, dei corpi morali e delle persone non aventi piena capacità giuridica; spettava a lui promuovere la repressione dei reati, e aveva azione diretta per far osservare ed eseguire le leggi di ordine

(1) *Foro Penale*, vol. III, parte 3ª, pag. 50 e 51.

(2) *Atti Parlamentari*, Senato, leg. XIX, 1ª sess. 1895-1896, Documenti, n. 232.

pubblico riguardanti l'interesse generale dello Stato; dovea far eseguire i giudicati nei casi e nei modi stabiliti dalla legge; e infine si diceva che il Pubblico Ministero per quanto riguardava l'esercizio delle sue attribuzioni d'indole disciplinare, amministrativa ed esecutiva era posto sotto la direzione del Ministro di grazia e giustizia.

Il successivo progetto di riforme, presentato al Senato il 7 febbraio 1900 dal guardasigilli Bonasi, s'occupava bensì del Pubblico Ministero, ma limitava le poche modificazioni alle materie civili (1).

142. Si ebbe già occasione di far cenno dell'ultimo disegno di legge presentato per le modificazioni all'ordinamento giudiziario, e a tale proposito rilevammo i dibattiti e le divergenze d'opinioni che si manifestarono nell'Assemblea elettiva. Il progetto di legge, presentato il 13 febbraio 1903 alla Camera dei deputati, mentre proponeva un'ampia riforma della magistratura in generale, una radicale ne proponeva anche per il Pubblico Ministero, il quale, secondo il concetto dei Ministri proponenti, avrebbe dovuto, reinstaurando il sistema napoletano del 1817, esser incorporato nella magistratura giudicante, facendo delle sue funzioni una missione temporanea e revocabile, affidata ora ad uno ora all'altro dei membri.

Nella Relazione sul progetto si osservava: « Il problema della costituzione e del modo d'esercizio del Pubblico Ministero va guardato non solo in relazione ai principî fondamentali dell'ordinamento della magistratura, di cui dee far parte un tale istituto, ma anche forse più strettamente in relazione al sistema della procedura giudiziaria, in ispecie per l'esercizio della giustizia penale.....

« La storia del Pubblico Ministero nell'ultimo cinquantennio potrebbe servire come prova luminosa della irresistibile efficacia dei principî di libertà sul modo di esercizio d'un istituto che pure trae origine da un principio ispirato invece alla dipendenza della magistratura dal potere esecutivo, di cui dall'art. 129 dell'ordinamento giudiziario in vigore è costituito rappresentante presso l'Autorità giudi-

(1) *Atti Parlamentari*. Senato, leg. xx, 3ª sess. 1899-1900, Documenti, n. 66.

ziaria, tanto più quando si abbia riguardo alle funzioni disciplinari affidategli e alla ingerenza nelle proposte di promozioni e tramutamenti e allo scopo, messo in evidenza dalla Relazione alla legge sarda del 1859, di farne un organo del Governo che promuovesse e vigilasse l'azione dei giudicanti..... Contro tale pericolo si sollevarono le forze liberali sia nella dottrina, sia nella stampa periodica, sia nella tribuna parlamentare..... propugnando l'abrogazione dell'art. 129 e la sua trasformazione nel senso che il Pubblico Ministero fosse essenzialmente il rappresentante della legge e della società, libero nella sua coscienza dalle imposizioni del potere politico.....

« A tale concetto son coordinate le disposizioni del progetto rispetto alla nomina e alla carriera dei funzionarî del Pubblico Ministero. Per quanto riflette la carriera, il progetto attua il sistema delle missioni proposto sin dal 1869 dal ministro Vacca, riproposto dal ministro Tajani, nei progetti del 1885 e 1886, accettato dalla Commissione ministeriale del 1884 e secondo il quale il Pubblico Ministero non rappresenta che una speciale funzione giudiziaria, che viene esercitata temporaneamente dai membri della magistratura giudicante che siano riconosciuti particolarmente atti all'ufficio, non altrimenti di quello che è disposto oggidì per le speciali funzioni di giudice istruttore, di presidente di assise, ecc.

« In realtà, infatti, l'ufficio del Pubblico Ministero attribuito oggi a funzionarî che appartengono alla magistratura giudicante per titoli d'ammissione e di tirocinio, pareggiato all'ufficio giudicante per gli stipendî, per la graduatoria, per le promozioni, non costituisce più una carriera veramente distinta e separata dalla giudiziaria, ma soltanto un ufficio parallelo a quello giudicante, concepiti entrambi come due rami dell'ordine stesso.

« Tale sistema delle missioni, che ha i suoi precedenti in Italia nell'ordinamento giudiziario napoletano del 1817 e trova esempio anche in altre legislazioni, fu giustificato, nei precedenti progetti, con la considerazione principale di costituire il mezzo per conferire, indirettamente, al Pubblico Ministero la prerogativa dell'inamovibilità. Ma questa considerazione, benchè non senza valore, è unilaterale e

insufficiente. Ad essa si può sostituire quest'altra, più generale e assoluta: qualsivoglia concetto si abbia dell'istituto del Pubblico Ministero è innegabile che le sue funzioni hanno carattere essenzialmente giudiziario » (1).

Come s'ebbe occasione di accennare più sopra, il progetto Zanardelli-Cocco Ortu, in ispecie in questa parte che si riferiva al Pubblico Ministero, fu ampiamente discusso, e, pur essendone stato votato il passaggio alla seconda lettura, non ebbe ulteriore corso nell'elaborazione parlamentare.

Capo II. — **Il Pubblico Ministero nel progetto di codice di procedura penale.**

143. Sull'esercizio dell'azione. Lavori della Commissione. — 144. Osservazioni della magistratura. — 145. Azione popolare e azione sussidiaria privata. — 146. Pubblico Ministero e giudice nell'iniziativa dell'azione. — 147. Irrevocabilità dell'azione. — 148. Denunzie e querele. Rappresentanza di minori e incapaci. — 149. Investigazioni preliminari. Pubblico Ministero e polizia giudiziaria. — 150. Il Pubblico Ministero nell'istruzione formale. — 151. Esecuzione dei giudicati. — 152. Astensione e ricusazione. — 153. Il Pubblico Ministero presso i pretori.

143. Un recente importantissimo contributo allo studio dell'istituzione che ci occupa è pórto dagli ampî studî fatti per la riforma del codice di procedura penale.

Nell'esame delle disposizioni da riformarsi e nella discussione delle formole proposte, non si potea non prendere in considerazione il carattere e le prerogative del Pubblico Ministero, quantunque, per la riforma del procedimento, si sarebbero dovute accettare, nelle loro forme attuali, le disposizioni riguardanti l'ordinamento giudiziario. Tuttavia, tra i voti e le conclusioni, che si presero a proposito dell'azione penale e del funzionario, al quale ne è demandata l'iniziativa e l'esercizio, uno se ne trova formolato nel senso « che la disposizione dell'art. 129 dell'ordinamento giudiziario riceva piena e franca applicazione

(1) *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXI, sessione 1902-1903, Documenti, n. 294, pag. 43 e seguenti.

nel senso che il Pubblico Ministero, affatto distinto dalla magistratura giudicante, agisca sotto la palese ed efficace direzione e responsabilità del Ministro della giustizia ».

Svolgendo questi concetti, il Lucchini, relatore in materia, osservava: « Se l'azione penale non è funzione giudiziaria, non può esser che funzione civile e politica in lato senso; e, se il Pubblico Ministero non può confondersi colla magistratura giudicante, dev'esser organo, come già la nostra legge di ordinamento lo definisce, del potere esecutivo. Questo senza che occorra far emergere, come sarebbe strano e mostruoso ammettere quanto taluni sostengono, ossia una specie di sdoppiamento della sua persona, un po' dipendente, un po' indipendente dal potere esecutivo... ». E l'insigne relatore facea notare come tre ordini di considerazioni facessero emergere tutto l'interesse civile e pratico che la disposizione dell'art. 129 riceva seria e leale applicazione: dapprima l'uniformità dell'esercizio dell'azione penale, di poi la questione della responsabilità ministeriale, e, infine, per rafforzare il sentimento e il principio d'indipendenza, che in un reggimento libero e civile è condizione indeclinabile di una retta e illuminata e imparziale amministrazione della giustizia.

« Intesa e disciplinata a questo modo, concludeva, la rappresentanza dell'azione penale nel Pubblico Ministero, non diversamente da ciò che è statuito, per esempio, nella legislazione scozzese e in alcune leggi americane, ed è pure inteso sostanzialmente in Francia e nel Belgio, si ottiene, dall'un canto, che costante e spassionato ne sia l'esercizio, e, dall'altro canto, per il tramite della responsabilità ministeriale innanzi al Parlamento, se ne possa controllare l'operato, come si addice a un paese a regime costituzionale e rappresentativo » (1).

144. Questa proposta, mentre raccoglieva il consenso quasi unanime dei membri della Commissione, non altrettanto riusciva accetta ai consessi giudicanti, chiamati ad esporre il loro parere. La Cassazione di Firenze era d'avviso che la disposizione dell'articolo 129, non solo non

(1) Vedi i lavori preparatori del codice di procedura penale (*Atti della Commissione*, vol. III, pag. 13 e 14).

risponde alle presenti condizioni giuridico-politiche, ma che non sia mai stata e non possa esser applicata nel modo con cui fu formolata. « Imperocchè essa, non distinguendo le funzioni che il Pubblico Ministero, come rappresentante del potere esecutivo, esercita per l'esecuzione della legge da quelle che compie col promuovere e proseguire l'azione penale, se fosse rigorosamente osservata, sottoporrebbe il Pubblico Ministero alla vigilanza e alla direzione del Ministro della giustizia, non solo per la prima di dette funzioni, il che è giusto, ma ancora per ciò che riflette l'esercizio dell'azione penale, il che non può ammettersi, perchè in tal caso il Pubblico Ministero compie vere e proprie funzioni di magistrato, e qualunque ingerenza del potere esecutivo sarebbe ingiusta e contraria all' indipendenza della magistratura » (1).

Ugualmente riteneva la Cassazione di Palermo, secondo la quale « confondere in un sol fascio le funzioni amministrative e giudiziarie del Pubblico Ministero e affermare che allorchè esso le rechi in atto, tutte e sempre le esplichi come agente del potere esecutivo sotto la direzione del Ministro di giustizia, pare che sia, da una parte snaturarne l'istituto, straripare dall'altra dai naturali limiti dell'ingerenza governativa nei rapporti della giustizia ». E in ciò si trovava d'accordo colle osservazioni della Cassazione di Roma.

La Cassazione di Torino invece accoglieva il principio formolato dalla Commissione, in ciò seguita dall'apprezzamento di varie Corti d'appello, mentre altre venivano a conclusioni assolutamente contrarie (2).

145. All'art. 2 del progetto è detto che ogni reato dà luogo ad azione penale; che l'azione penale è pubblica e s'esercita d'ufficio in tutti i casi, nei quali la legge non stabilisce che si proceda a querela di parte.

Il progetto mantiene adunque la norma della legislazione in vigore, che regola l'azione penale in base al principio di legalità, giudicandolo, con l'appoggio dell'opinione

---

(1) *Lavori preparatori del codice di procedura penale per il regno d'Italia*, vol. IV, pag. 37 e 38.

(2) *Lavori preparatori* cit., vol. IV, pag. 40, 41 e 42.

d'apprezzati studiosi, di molto preferibile al principio di opportunità che diminuisce l'efficacia intimidatrice della legge penale principalmente per l'incertezza della sua applicazione (1).

Non vi ha dissenso nè si discusse riguardo alla necessità d'affidar l'esercizio dell'azione al Pubblico Ministero, ma il dissenso esiste allorquando si pone il quesito se il Pubblico Ministero debba esser l'organo esclusivo della azione.

A garantire la società dalla negligenza o inerzia del Pubblico Ministero s'era proposto di porre a fianco di esso una forma di azione popolare nel senso « che l'esercizio dell'azione penale, pur continuando ad esser ufficio precipuo e caratteristico del Pubblico Ministero sia consentito anche ai privati cittadini, con determinate condizioni di reputazione e di capacità e previa autorizzazione del giudice, per certe categorie di reati, che interessano più specialmente la cosa pubblica, e sotto opportune sanzioni, che ne infrenino gli abusi » (2). Tale voto, modificandosi a traverso le discussioni della Commissione nel senso che « l'esercizio dell'azione penale possa esser eccitato e sussidiato anche dai privati cittadini nelle forme e condizioni che saranno determinate » (3), era, in generale, poco approvata dai consessi giudicanti, i quali, per la maggior parte, opinaron che l'azione civica non dovesse uscire dai

---

(1) Vedi quanto si disse ai n[i] 30 e seguenti, a proposito della Francia e del Belgio.

Nel *Compte général de l'Administration de la justice criminelle en France pendant l'année* 1902, sono esposti i dati e il numero dei reati per i quali il Pubblico Ministero, col sistema dell'opportunità vigente in Francia, si astenne dal procedere; li riproduciamo qui, corredandoli dei motivi che provocarono l'astensione: sopra un numero totale di 305,945 affari, non fu proceduto per 140,901, perchè il fatto non costituiva reato; per 95,163 perchè gli autori erano ignoti; per 46,337, perchè i fatti erano senza gravità e non interessavano essenzialmente l'ordine pubblico; per 23,444, perchè mancava la prova o per tutt'altra causa.

(2) *Lavori preparatori* cit., vol. III, pag. 21.

(3) *Id.* id., vol. I, pag. 24.

confini della denunzia, non rispondendo ai nostri costumi, e potendo esser sovente incentivo alla calunnia.

Oltre all'azione popolare s'esaminava l'opportunità dell'adozione d'una forma d'accusa sussidiaria privata. E in proposito il Lucchini osservava: « Io non esito a ritenerla sommamente pericolosa, massime dopo l'estensione data col nuovo codice penale ai reati perseguibili a querela di parte e con la tendenza a trasformare in azione penale quella che potrebbe più congruamente costituire azione civile, essendo troppo comodo battere la via più spiccia, anzichè cimentarsi in una lite di lungo cammino e più malagevole risultato. D'altronde attribuire la rappresentanza dell'azione penale alla parte lesa è uno sconfinarne la funzione e un invilirne il carattere, poichè la parte lesa, che può essere animata soltanto da un sentimento, quello di rappresaglia e di vendetta, non suole mirare che a un fine, quello della riparazione dell'offesa e il risarcimento del danno » (1).

Conformemente a tali considerazioni, la Commissione si pronunziava nel senso che la parte lesa non dev'essere ammessa ad esercitare direttamente l'azione penale e soltanto deve aver facoltà di ricorrere al magistrato contro il Pubblico Ministero che si rifiuti di esercitare l'azione penale sulla sua querela.

« Adunque contro l'inerzia del Pubblico Ministero, come osservava il relatore Lucchini, sarà sufficiente garanzia per la parte lesa il ricorso al magistrato, singolo o collegiale, per l'ammissione della querela e per il conseguente

(1) Op. cit., vol. III, pag. 23. Nel progetto della Commissione istituita dal Gianturco, per la riforma del codice di procedura penale, si mantenevano il principio della legalità e il monopolio del Pubblico Ministero, sopprimendosi la citazione diretta a opera della parte lesa, ma conservando alla parte civile gli attuali diritti di gravame e nulla mutando nei rapporti del corso che debbono avere la querela e la denunzia presentate al Pubblico Ministero. Nel progetto Bonacci era invece conservata la citazione diretta della parte lesa, nonchè il diritto di gravame della parte civile, e si accordava il ricorso al giudice nel caso d'astensione del Pubblico Ministero (Relazione al progetto di codice di procedura penale 28 novembre 1905, pag. 45).

rinvio al giudizio, « ciò che è cosa ben diversa dall'attribuirle senz'altro la potestà di esercitare l'azione penale » (1).

Esorbiteremmo dal nostro tema, se indugiar dovessimo l'esame su queste forme d'azioni che si vorrebbero por a fianco dell'iniziativa del Pubblico Ministero. Il progetto non ha accolto alcuno di questi sistemi e, fedele al carattere di pubblicità dell'azione penale, ne ammette l'esercizio soltanto al Pubblico Ministero, come organo dell'interesse sociale (2).

146. Ma, per ottenere solide garanzie dell'operato del Pubblico Ministero nell'iniziativa dell'azione o, per essere più esatti, contro il fatto che la sua astensione possa precludere la via alla repressione dei reati, il progetto accoglieva un sistema già esposto e caldeggiato da studiosi della materia.

S'ebbe occasione d'accennare (3) alle dispute sòrte riguardo alla libertà assoluta e sconfinata concessa al Pubblico Ministero d'astenersi e troncare l'azione penale quando si trovi dinanzi a una querela o denunzia per un fatto che stimi non contenga gli estremi del reato o non sia sorretto da sufficienti elementi di prova e utile correttivo alle eventualità che possono presentarsi è quello accolto all'art. 184, capov., del progetto, in cui è detto che, se il fatto non costituisce reato o l'azione penale sia estinta, o non possa esser promossa, il funzionario del Pubblico Ministero deve chiedere che si pronunzi la sentenza. « In pratica, dice la Relazione, la consuetudine ha confermata questa tendenza

---

(1) *Azione penale* (Relazione alla Commissione per la riforma del codice di proc. penale, in *Riv. Pen.*, XLIX, 10).

Il Bettoni osservava in proposito che « ricorrere al magistrato significa che la Camera di consiglio e la Sezione d'accusa, accogliendo il ricorso, possono ordinare al Pubblico Ministero dissenziente di promuovere ed esercitare l'azione. Questa non solo è ingerenza del magistrato giudicante nell'iniziativa dell'azione penale, ma è addirittura soggezione dall'uno ad altro ordine di funzioni giudiziarie, che si vogliono e debbono essere per loro natura costantemente separate e distinte » (Bettoni, *Azione penale e Pubblico Ministero*: *Cass. Unica*, XI, 1900, 1537).

(2) Art. 57 del progetto.

(3) Vedi n[i] 94 e seguenti.

in maniera costante; per modo che, salvo i casi in cui la querela sia sfornita d'ogni serietà, raramente il Pubblico Ministero si arbitra di mandarla in archivio, specie quando sia seguita da indagini, senza richiedere l'ordinanza del giudice » (1).

Così il cittadino, al quale fu precluso l'adito di partecipare all'iniziativa dell'azione col mezzo dell'azione popolare o della privata sussidiaria, si trova nella possibilità di controllare l'opera dell'organo dell'azione, provocando in ogni caso la pronunzia del giudice. « E appena occorre avvertire, soggiungeva la Relazione, che questo diritto non deve restringersi a determinate categorie di reati, nè esser un privilegio della parte lesa, se si consideri che la repressione interessa ogni cittadino e che tanto più estesa può essere la protezione di quest'interesse quanto più si limitano gli effetti e i rischi dell'azione » (2).

147. Quest'ingerenza del giudice si collega alla questione dell'irrevocabilità dell'azione.

Il principio della revocabilità dell'azione penale, imperante già nella legislazione di Scozia e di Malta, fu accolto, non senza contrasti, nel regolamento austriaco, ma venne respinto da quello germanico.

Il Lucchini osservava in proposito: « Una volta che il magistrato è investito della cognizione del reato e che un cittadino è perseguito come colpevole d'un reato, non dev'essere lecito all'accusatore di far cadere nel nulla il procedimento, di spogliare il magistrato della giurisdizione, e di lasciar esposto il cittadino al sospetto già elevato contro di lui, o esposta la giustizia a eventuali collisioni e patteggiamenti fra accusatore e accusato. La dignità e il prestigio della giustizia e del giudice esigono che la continuazione del procedimento non dipenda dalla volontà e dall'apprezzamento della parte accusatrice.

« A me anzi parrebbe che dovesse modificarsi anche il

(1) Relazione citata, pag. 225. Vedi anche articolo 190 del progetto.

(2) Relazione citata, pag. 227. Per le risposte alle critiche, che si muovono al sistema accolto dal progetto, veggansi le successive pag. 228, 229.

primo capoverso dell'articolo 117 del codice di procedura penale circa la facoltà concessa alla parte lesa di fare remissione « in qualunque stato e grado della causa », salvo quanto dispongono gli articoli 336, 344 e 358 del codice penale.

« Sono troppo noti gli abusi e gli inconvenienti che derivano da tale facoltà sconfinata della parte lesa di desistere dalla querela quando più le piaccia, ed è un vero scandalo l'assistere al mercimonio della delicata prerogativa nelle aule della giustizia, al cospetto del magistrato giudicante, il quale non sdegna d'interporsi fra le parti perchè si decidano a un componimento, mercanteggiato spesso a suon di quattrini, e di accordare rinvii e dilazioni onde se ne vincano le difficoltà » (1).

Subordinatamente a tali considerazioni si proponeva la conclusione votata senza discuterla in seno alla Commissione, secondo la quale, « l'azione penale, una volta promossa, sia irrevocabile, tranne che nell'istruttoria e subordinatamente all'acquiescenza dell'imputato ».

Varie e discordanti erano però in proposito le opinioni dei consessi giudicanti (2).

Il progetto, accettando il sistema, che affida al potere giurisdizionale il controllo sull'azione e sull'astensione del Pubblico Ministero, lo accoglie nella sua integrità in ogni momento, a cominciare cioè dall'istante in cui un agente di polizia o un qualsiasi cittadino afferma l'esistenza d'un reato con una denunzia o con una querela e a finire a quello in cui si pronunzia la sentenza definitiva.

Nè stabilisce differenze fra lo stadio del procedimento e quello del giudizio. Perchè, se la maggiore pubblicità data a quest'ultimo rende necessaria una maggiore solennità di pronunzia assolutoria anche nel primo, specie dopo introdotta la pubblicità per le parti può non bastare il recesso del Pubblico Ministero a render immune il cittadino dai danni d'un'azione iniziata sopra un fondamento che non si conosce. E, d'altra parte, nello stadio del giudizio, dove

---

(1) *Lavori preparatori*, ecc., vol. III, pag. 18.
(2) Op. cit., vol. IV, pag. 50 e seguenti.

prevale la forma accusatoria, la revocabilità dovrebbe trovar più facile accesso (1).

148. L'azione penale, anche per i delitti attribuiti alla competenza del pretore, è promossa dal procuratore del re, come è prescritto nella prima parte dell'art. 184 del progetto.

A tal uopo, come si legge all'art. 186, il procuratore del re è tenuto a dare notizia al procuratore generale presso la Corte d'appello di tutte le denunzie e querele che gli pervengono (2) e dei provvedimenti dati sulle medesime; e, se il procuratore generale ritenga che deve darsi corso all'azione penale o che trattisi di reato più grave, fa alla Sezione d'accusa le istanze opportune.

Riguardo alle denunzie e querele, è da notarsi che, nel progetto del codice, la rappresentanza affidata al Pubblico Ministero è quella che si riferisce ai minorenni e agli incapaci. Il voto della Commissione infatti suonava: « che il Pubblico Ministero sia autorizzato a iniziare il procedimento e a promuovere la costituzione della rappresentanza legale dei minorenni e degli incapaci che ne siano sprovvisti, nei delitti perseguibili a querela di parte e commessi in loro danno » (3).

Questo voto veniva completamente accolto dai redattori del progetto del codice e passava all'art. 156, nel quale è detto che nei reati perseguibili a querela di parte, se questa sia minore o altrimenti incapace e non sia legalmente assistita, ovvero non possa, per malattia di mente o di corpo, provvedere a sè stessa, il Pubblico Ministero promuove d'urgenza dal presidente del tribunale la nomina di un curatore speciale, per la rappresentanza della parte lesa, ancorchè questa abbia presentata querela. La nomina è fatta dal pretore, se il reato sia stato commesso fuori della sede del tribunale e la scelta del curatore ha luogo anche allorquando vi sia conflitto d'interesse fra la

---

(1) Relazione citata, pag. 232, 233.
(2) Art. 157 del progetto.
(3) *Lavori preparatori*, vol. III, pag. 21; vol. IV, pag. 47 e seguenti.

parte lesa minore o incapace e colui che esercita la potestà patria o l'autorità tutoria.

149. Il Pubblico Ministero, prima di promuovere l'azione penale, se reputi necessarie indagini di carattere informativo, può assumerle personalmente, o per mezzo degli ufficiali di polizia giudiziaria (1).

È notevole che, fra gli ufficiali di polizia giudiziaria non s'annovera più il pretore, quantunque però il procuratore del re possa a lui rivolgersi e il pretore, dal suo canto, sia tenuto a dare l'avviso al procuratore del re d'ogni delitto per cui si proceda d'ufficio o sia stata presentata querela, come d'ogni contravvenzione di competenza superiore (2), delle denunzie, delle querele, degli atti di polizia giudiziaria e delle investigazioni preliminari (3).

Il pretore non può procedere ad atti d'investigazione preliminare nei reati di competenza superiore se non nei casi urgenti, e quand'esso ne assume la direzione, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria gli consegnano gli atti compiuti e s'astengono di procedere ulteriormente (4).

Nel progetto è detto poi che la polizia giudiziaria, come fino a ora si è usato (5), s'esercita sotto la direzione e la dipendenza del procuratore generale presso la Corte d'appello e del procuratore del re (6), e, siccome gli atti servono a preparare l'esercizio dell'azione penale, così è prescritto che debbano essere trasmessi al procuratore del re o al pretore gli atti e le cose sequestrate (7).

L'art. 168 del progetto completa gli art. 39 e 40 del codice vigente (8), accordando direttamente all'Autorità giudiziaria l'azione disciplinare quando gli ufficiali e gli agenti di polizia, nell'esercizio delle loro funzioni, trasgrediscono alle sanzioni del codice. In esso infatti è detto che

(1) Art. 183 del progetto.
(2) Art. 179 id.
(3) Art. 182 id.
(4) Art. 180 id.
(5) Vedi al precedente n. 106.
(6) Art. 166 del progetto.
(7) Art. 177 id.
(8) Vedi il precedente n. 108.

gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, che, nell'esercizio delle proprie funzioni, trasgrediscano le disposizioni del codice, sono puniti con la censura, o con l'ammenda sino a lire cinquecento, salvo quanto è disposto dal codice penale; la censura s'applica dal procuratore generale, l'ammenda s'applica, sull'istanza del procuratore generale, dalla Sezione d'accusa.

« Così, diceva la Relazione, è resa efficace l'azione disciplinare; che, presentemente, il procuratore generale esercita sugli ufficiali di polizia giudiziaria, senza che alcuno ne disconosca la legittimità. Perchè disconoscerla equivarrebbe negare alla magistratura quella supremazia piena ed assoluta che essa deve avere in tutte le funzioni che riguardano la scoperta dei reati e dei colpevoli. Ora, affinchè la supremazia della magistratura sia reale, essa soltanto dev'essere giudice del modo con cui si svolgono le attribuzioni che cooperano al procedimento penale e dei rapporti che, a tale scopo, intercedono fra gli organi giudiziari e quelli di polizia giudiziaria.

« Sul principio fondamentale non si poteva, adunque, aver dubbio; ma il problema diveniva delicato dal punto di vista dei modi e dei limiti entro cui questa azione disciplinare avrebbe dovuto esser esercitata; tanto più che, senza adeguata sanzione, ogni affermazione di principio non sarebbe stata che una formola vana e priva d'efficacia. La risoluzione escogitata parmi che rimuova tutti gl'inconvenienti.

« L'applicazione delle pene disciplinari è ripartita fra il procuratore generale e la Sezione d'accusa, attribuendosi al primo la censura, alla seconda la condanna alla pena pecuniaria. Sono funzioni che non turbano l'andamento d'altri servizi pubblici, ai quali i funzionari attendono, e non ingenerano quell'invasione dell'Autorità giudiziaria nel campo dell'attività amministrativa che si deve esercitare » (1).

150. Nè possiamo dispensarci dall'accennare alle disposizioni del progetto riguardo al Pubblico Ministero nell'istruttoria (2): si mantengono integre le funzioni di

(1) Relazione citata, pag. 215.
(2) Vedi il precedente n. 97.

questo magistrato, che non potevano in alcuna parte esser diminuite, per il nesso intimo che esiste fra l'esercizio dell'azione penale e l'istruzione delle prove dirette a scoprire i colpevoli.

« Nè vale invocare il principio dell'eguaglianza e dell'equilibrio fra le parti, per non consentire alla diversità di trattamento, che con questa disposizione si viene a fare al Pubblico Ministero, cui si permette d'esaminare il processo in ogni stato dell'istruzione e d'intervenire a tutti gli atti di essa, mentre l'ispezione del processo e l'intervento della difesa dell'imputato e della parte civile sono limitati ad alcune specie di atti. Imperocchè, se il Pubblico Ministero nel procedimento penale è parte quanto alle iniziative, la sua azione tuttavia, a differenza di quella del difensore, diretta unicamente a favore del suo cliente, s'esplica a tutela del diritto e della giustizia, non solamente in rapporto alla repressione, ma altresì in rapporto alla difesa delle ragioni dell'imputato, nella quale, non meno che in quella, s'integra un interesse altamente sociale.

« Ed è appunto questa sua qualità d'organo sereno e imparziale della legge che giustifica nel Pubblico Ministero una facoltà, la quale, se fosse ugualmente consentita sempre al difensore, potrebbe, in alcuni casi, turbare lo svolgimento dell'istruzione e renderne difficile il successo » (1).

Negli articoli 194 e seguenti del progetto di codice si può vedere quale sia la parte concessa al Pubblico Ministero nell'istruttoria, a differenza del trattamento fatto al difensore e alla parte civile.

151. Passando da quanto si riferisce più direttamente all'esercizio dell'azione ad altre materie giudiziarie in cui s'esplica l'attività del Ministero Pubblico, l'art. 57 del progetto dice che il Pubblico Ministero esercita l'azione penale e fa eseguire le sentenze delle Corti e dei tribunali.

La Relazione, commentando e spiegando tale disposizione, osserva: « Parve a taluno che l'azione del Pubblico Ministero negli atti d'esecuzione sia piuttosto da considerarsi quale funzione di diritto amministrativo, anzichè

(1) Relazione citata, pag. 292.

esercizio di funzione giurisdizionale sopratutto per il motivo che in questo stadio del processo gli atti d'esecuzione si compiono, di frequente, senza l'intervento degli organi giurisdizionali; ma, se bene si considerino i vari momenti dell'azione esecutiva, questo concetto deve parer, in massima parte, errato. Atti di governo sono senza dubbio gli atti coercitivi d'esecuzione, in quanto la legge li affida ad organi amministrativi, non quelli che la legge deferisce al Pubblico Ministero o ai funzionari che appartengono all'ordinamento giudiziario. Nè la circostanza che non interviene il giudice, organo senza dubbio indispensabile allo svolgimento d'una qualsiasi azione giurisdizionale, è guari decisiva. Pur senz'avvertire che trattasi di dar esecuzione ad atti che l'Autorità giudiziaria ha già accertati, giova ricordare che vi è sempre un organo giurisdizionale competente a conoscere del procedimento d'esecuzione, cioè lo stesso giudice, che ha pronunziata la sentenza. Soltanto, trattandosi d'esecuzione d'atti, che già hanno per presupposto l'esistenza certa del diritto, l'ingerenza della funzione giurisdizionale in quest'ultimo periodo rimane latente, fino a che il processo esecutivo si svolga senza incidenti, mentre l'intervento operoso del giudice si manifesta non appena sorga contestazione sull'esistenza, sulle condizioni e sui limiti del diritto che il Pubblico Ministero vuol attuare » (1).

152. Abbiamo precedentemente fatto un puro richiamo alla questione dell'astensione e ricusazione degli ufficiali del Pubblico Ministero (2), dispensandoci dal trattarne diffusamente, essendo materia esorbitante dal tema propostoci.

Ma, poichè il progetto affrontò e risolse la questione, stimiamo opportuno di darne conto brevemente; tanto più perchè le nuove disposizioni in proposito modificano sostanzialmente il sistema del codice ora vigente. Il progetto, infatti, risolve il problema nel senso, che siano estese anche agli ufficiali del Pubblico Ministero le disposizioni concernenti l'astensione e la ricusazione (3); e all'obie-

(1) Relazione citata, pag. 108, 109.

(2) Vedi il precedente n. 92.

(3) Art. 57 del progetto.

zione che la ricusazione contrasta con il carattere di rappresentante del potere esecutivo attribuito al Pubblico Ministero, con la piena indipendenza d'esso dalla magistratura giudicante e con la qualità di parte nel procedimento penale, si rispondeva nella Relazione: « L'obbligo di portare nell'adempimento dei doveri d'ufficio la più scrupolosa imparzialità incombe, per legge, agli ufficiali del Pubblico Ministero non meno che ai giudici, dal momento che il codice di procedura civile dichiara civilmente responsabili anche i primi per i fatti e per le omissioni, inerenti al loro ufficio e per i titoli medesimi, che determinano la responsabilità civile dei giudici. Nè si può dubitare che gli ufficiali del Pubblico Ministero non possano altresì essere tenuti responsabili penalmente per reati, in genere d'abuso d'autorità. Ragioni di sistema, adunque, si aggiungono alle altre per indurre a non far alcuna differenza fra i diversi funzionari dell'ordine giudiziario, così rispetto alle garanzie repressive che alle garanzie preventive » (1).

153. Un'altra importante questione studiata nei lavori per la riforma del codice di procedura penale fu quella della rappresentanza del Pubblico Ministero presso i pretori.

Lo Stoppato osservava come convenisse fissare il principio che il Pubblico Ministero sia rappresentato da chi possa con discreta autorità o dignitosamente parlare in nome della società. « Di fronte (egli diceva) a un rappresentante del Pubblico Ministero incapace, non istruito, inesperto, senza cognizioni nè di diritto materiale, nè di diritto formale, posson trovarsi, e trovansi bene spesso, avvocati valenti e colti; onde ne conseguono discussioni sulla cui disparità lascio a ognuno giudicare. Sovente accade che il magistrato giudicante, al sollevarsi d'un incidente di procedura, e proprio al contestarsi degli estremi di un reato, si trovi costretto di dare palesi suggerimenti al Pubblico Ministero e non poche volte a mettergli sott'occhio l'articolo di legge in discussione, perchè non resti muto; se pure il magistrato stesso non siasi sentito in dovere di suggerirgli preventivamente nel suo gabinetto la requisitoria ! Tali sconci, che produ-

(1) Relazione citata, lib. I, tit. III, capo I, § 25, pag. 108.

cono, oltre tutto, confusione di funzioni, hanno bisogno soltanto di esser accennati perchè si pensi a ripararvi. Là dove non sianvi uditori o vice-pretori, o sia pure ufficiali di pubblica sicurezza (sulla opportunità della cui intromissione nel giudizio penale io del resto dubito fortemente, così che non la vorrei tollerata che in caso d'impreteribile necessità momentanea) potrà esser provveduto magari con inviare periodicamente funzionari da altra pretura o ufficio giudiziario; ma dovrà impedirsi che continui l'attuale stato di cose. Si dovranno poi escludere in ogni caso dalle funzioni di Pubblico Ministero gli avvocati e procuratori, i quali (a tacer d'altro) in una causa o giornata successiva passano al banco della difesa, riducendo il dibattimento, a giudizio del popolo, che tiene anche all'apparenza, peggio che una burlesca commedia » (1).

E si concludeva che nei giudizi pretoriali devesi provvedere a una rappresentanza del Pubblico Ministero in modo che più soddisfi la dignità e le esigenze di giustizia.

In seno alla Commissione non venne dalla maggioranza accolta l'idea di prescindere interamente dalla rappresentanza del Pubblico Ministero, anzi venne stabilito di dare ad esso maggiore serietà e stabilità, operando efficace riforma dell'ordinamento attuale.

In genere dalla rappresentanza della magistratura veniva accolta con varie riserve la conclusione della Commissione, che dai più era ritenuta di difficile attuazione.

Il progetto del codice di procedura penale non risolveva, nè poteva risolvere, la questione del Pubblico Ministero nelle preture; rimangono così in vigore le disposizioni dell'ordinamento giudiziario (2) e... la commedia continua, reclamando provvedimenti, che valgano a maggiormente garantire il prestigio della magistratura e il decoro della giustizia.

(1) Op. cit., vol. III, pag. 232, 233.
(2) Vedi il precedente n. 85.

INDICE ALFABETICO-ANALITICO

Le indicazioni si riferiscono ai numeri di margine.

Abolizione del P. M., 116, 117, 118, 119.
Accertamenti, 101.
Accusa sussidiaria privata, 64.
Accusatore pubblico, 21, 25.
Accusatorio sistema, 4, 66.
Actor, Actionarius, 9.
Actores, 10.
— *dominici*, ivi.
— *fisci*, ivi.
— *publici*, ivi.
Actuar, 40.
Advocatus de parte publica, 18, 21.
— *fisci*, 4, 7.
Alsazia e Lorena, 51.
Amburgo, 51.
Amovibilità, 47, 56, 91.
Amtmann, 17.
Amtsamwaltschaft, 43.
Ankläger, 43.
Anzianità, 86.
Argovia, 40.
Arresto del prevenuto, 98.
Assemblea costituente, 24.
Assemblee generali delle Corti e tribunali, 113.
Astensione, 92, 152.
Attorney general, 66, 68, 69, 70.
Attribuzioni amministrat., 110, 144.
Attribuzioni disciplinari, 107.
— giudiziarie, 93, 144.
Austria, 52.
Avogadori, 18, 19.
Avvocati generali, 23, 28, 33, 84.
Avvocato fiscale, 21.
Azione penale, 3, 24, 30, 32, 38, 39, 41, 43, 45, 46, 48, 53, 54, 55, 64, 66, 71, 85, 93, 143.
Azione popolare, 45, 145.
Azione sussidiaria privata, 145.

Baden, 48.
Baiuli, 12, 13, 15, 16, 33.
Basilea, 39.
Baviera, 47.
Belgio, 31, 32.
Berna, 38.
Bolivia, 70.
Brasile, 71.
Brema, 51.
Brunswick, 48.
Bulgaria, 62.

Casellario giudiziale, 46, 47, 49, 51, 53, 111.
Censores, 6.
Chilì, 73.
Citazione diretta e direttissima, 97.

Codice d'istruz. criminale, 26.
Comes, 10.
Commissaires du roi, 24, 25.
Commissione consultiva della magistratura, 114.
Commissione dei *Quindici*, 87.
Compilazione di atti, 102.
Concorso di reati, 98.
Conservatori delle leggi, 20.
Coroner, 66.
Corte d'appello, 84.
— d'assise, ivi.
— di cassazione, ivi.
Curiosi, 5.

Danimarca, 65.
Defensor civitatis, 6.
Denunzie e querele, 95, 148.
Difensore generale, 72.
Dipendenza dal potere esecutivo, 27, 127 al 135.
Diritto canonico, 11.
— intermedio, 8 e seguenti.
— longobardo, 9.
— romano, 4.
— statutario, 21.
Disciplina dei magistrati, 52, 53, 80, 107.
— dei funzionari del P. M., 80, 107.
— degli uffiziali di polizia giudiziaria, 108.
— dei cancellieri, uscieri, segretari, 52, 109.
Discorsi d'apertura, 112.
Distribuz. territoriale, 45, 84.
District attorney, 69, 70.
Duca, 9.
Ducato di Genova, 74.
Due Sicilie, 78.
Duoviri, 5.

Esecuzione delle sentenze, 46, 47, 53, 105, 151.
Etimologia, 2.

Ferie, 86.
Finlandia, 65.
Fiscal, 56, 71, 73.
Fiskalat, 17, 46.
Flagranza, 99, 103.
Franchi, 10.
Francia, 27, 28, 29.
Friburgo, 41.
Funzioni del Pubblico Ministero, 30, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 41, 45, 53, 54, 59, 60, 64, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78.

Garanzie dell'operato, 146.
Gastaldii, 8.
Georgia, 69.
Gerarchia, 23, 26, 28, 33, 44, 52, 56, 86.
Germania, 17, 43.
Ginevra, 36.
Giudice istruttore (P. M. e), 97.
Giuramento, 13, 27, 32, 36, 38, 39, 40.
Grecia, 3.

Hesse, 49.

Impersonalità, 90.
Inamovibilità, 78, 137, 138.
Indennità, 86 *bis*.
Indices, 5.
Indipendenza nell'esercizio dell'azione, 30, 42, 94.
Indipendenza dal potere esecutivo, 120 a 126.
Indivisibilità, 30, 31, 44, 88, 89.
Informazioni, 96.
Inghilterra, 66.
Interrogatori, 101.

Investigazioni preliminari, 149.
Irenarchae, 5.
Irlanda, 68.
Irrevocabilità dell'azione, 147.
Istruttoria, 97, 150.

Klager, 43.
Kriminalfiskalat, 17.

Lavori preparatori al codice di proc. penale, 80.
Libertà nell'eserc. dell'azione, 94.
Lombardo-Veneto, 75.
Longobardi, 9.
Lord advocate, 68.
Lubecca, 51.
Luisiana, 69.

Magistratura giudicante (P. M. e), 83.
Malefiz prokurator, 17, 43.
Messico, 72.
Ministerio fiscal, 55, 56, 71.
Minori incapaci (rappresentanza), 147.
Missione revocabile, 49, 78, 124, 139, 142.
Missioni, 86.

Neuchâtel, 37.
New York, 69.
Norvegia, 63.

Oberstaatsanwalt, 43.
Olanda, 33.
Ordinamento, 28, 31, 35, 36, 42, 52, 59, 63, 81.

Paraguay, 73.
Parma, 76.
Periti, 101.
Perquisizioni, ivi.
Pfleger, 17.
Polizia giudiziaria, 38, 42, 45, 48, 49, 50, 53, 64, 106, 149.
Potere esecutivo (P. M. e), 83, 116.
Praefecti urbis, 6.
— *vigilum*, ivi.
Praesides, ivi.
Pretori (P. M. presso i), 85, 153.
Prévôt, 14.
— *le comte*, 16.
Procedimento penale, 104.
Procurador general, 71.
Procurator Caesaris, 7.
Procuratore del re, 54, 84.
— di Stato, 52.
— fiscale, 21, 22, 74, 76, 78.
— generale, 23, 26, 28, 33, 34, 38, 54, 75, 84.
— imperiale, 26.
Procuratores regis, 12, 13, 15.
Progetti di riforma:
Borgatti-Tecchio, 86 *bis*, 136.
Cassinis, 80.
Costa, 141.
De Falco, 136, 138.
De Filippo, 87, 137.
De Foresta, 80.
Galvagno, ivi.
Garofalo-Carelli, 140.
Mancini, 138.
Martelli-Bizzozero, 138.
Mazziotti, 137.
Miglietti, 80.
Pisanelli, ivi.
Rattazzi, ivi.
Reali, 87, 137.
Taiani, 85, 86 *bis*, 139.
Vacca, 137.
Vigliani, 138.
Zanardelli - Cocco Ortu, 86 *bis*, 142.

Progetto di riforma al codice proc. pen., 143 e seguenti.
Promotore, 11.
Promotoria fiscal, 55.
Prussia, 46.

Quadruplatores, 5.
Quaesitor, 4, 5.
Querele, 95, 148.

Rango, 23, 86.
Rapporteur, 36.
Rapporti, 96.
Rappresentanza della legge, 115, 137.
— del potere esecutivo, 141.
— di minori incapaci, 148.
— presso le varie magistrature, 28, 31, 33, 84.
Reclutamento, 26, 27, 32, 34, 43, 56, 82.
Reichsanwalt, 45.
Rendiconti, 96.
Repubblica Argentina, 71.
Residenza, 86.
Resoconti giudiziari, 112.
Responsabilità, 92.
Ricusazione, 92, 152.
Riforme, 136 e seguenti.
Rivoluzione francese, 23.
Russia, 58.

Saïons, 10.
Sassonia, 49.
Scozia, 68.
Segreterie giudiziarie, 87.
Senescalchi, 12, 13, 15.
Sequestri, 101.
Serbia, 62.
Sheriff, 66.
Sistema napoletano, 78, 139.
Solicitor general, 66, 68, 69.
Solothurn, 42.
Sopraluoghi, 100.
Sostituzioni, 33, 35, 69, 74, 90.
Sostituti, 25, 28, 29, 35, 37, 38, 40, 42, 45, 50, 51, 58, 59, 72, 84.
Stabilimenti penitenziari, 46, 48, 53, 60, 110.
Stati Estensi, 76.
— pontifici, 78.
— Sardi, 79.
— Uniti d'America, 69.
Stationarii, 5.
Stato civile, 114.
Staatsanvaltschaft, 43, 51, 52.
Statthalter, 35.
Stipendio, 29, 31, 33, 34, 35, 45, 48, 49, 50, 51, 53, 57, 61, 69, 76, 80, 86 *bis*.
Svezia, 65.
Svizzera, 34 e seguenti.

Tesmotéti, 3.
Testimoni, 101.
Ticino, 42.
Toscana, 77.
Tribunale rivoluzionario, 25.
Tribunali, 84.
Turingia, 50.

Ungheria, 54.
Unità, 30, 31, 44, 68, 88, 89.

Valais, 36.
Vaud, 42.
Venezuela, 72.
Vindex religionis, 11.
Vogt, 17.

Winterthur, 35.
Würtemberg, 50.

Zurigo, 35.

Dello stesso Autore.

Commento al testo unico di legge per gli infortunî degli operai sul lavoro. Napoli, Pietrocola, 1904.

Delle contravvenzioni concernenti le armi (Codice penale e legge di p. s.). Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1906.

Les accidents du travail dans les établissements pénitentiaires. Rapport au VIIme Congrès pénitentiaire international. Budapest 1905.

Sull'evidenza ed entità dello sfregio (art. 372, n. 1, cod. penale) (*Giurisprudenza Penale*, vol. XXV, pag. 149, Torino 1905).

Condanna per decreto (*Rivista Penale*, vol. LXII, p. 27, Torino 1905).

Dolo e danno nei reati d'usurpazione di funzioni pubbliche di titoli e di onori (*Rivista Penale*, vol. LXII, pag. 393, Torino 1905).

Il VII Congresso penitenziario internazionale (*Rivista Penale*, vol. LXII, pag. 598 e 629, Torino 1905).

Dell'oblazione volontaria (*Digesto Italiano*, vol. XVII, pag. 3, Torino 1905).

La trebbiatrice e la legge sugli infortunî del lavoro (*Il contratto di lavoro*, vol. II, pag. 301 e 341, Roma 1905).

Le contravvenzioni concernenti l'incolumità pubblica (*Digesto Italiano*, vol. XIII, parte 1a, pag. 559, Torino 1903).

La parte civile nei giudizi per contravvenzione alla legge sugli infortunî del lavoro (*Il contratto di lavoro*, vol. II, pag. 225, Roma 1905).

Guerra (diritto penale militare) (*Digesto Italiano*, vol. XII, pag. 1132, Torino 1904).

Mendicità (*Digesto Italiano*, vol. XV, parte 2a, pagina 35, Torino 1904).

Nazionalità (*Digesto Italiano*, vol. XVI, pag. 1, Torino 1905).